Government of Canada Gouvernement du Canada Canada

Français | Contact Us | Help | Search | Canada Site

What's New | Who We Are | DSP Home | PWGSC Home | CCSB Home

Depository Services Program

Library of Parliament
Parliamentary Research Branch

This document was prepared by the staff of the Parliamentary Research Branch to provide Canadian Parliamentarians with plain language background and analysis of proposed government legislation. Legislative summaries are not government documents. They have no official legal status and do not constitute legal advice or opinion. Please note, the Legislative Summary describes the bill as of the date shown at the beginning of the document. For the latest published version of the bill, please consult the parliamentary internet site at www.parl.gc.ca

LS-364E

BILL C-31: THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT

Prepared by :
Margaret Young
Law and Government Division
25 April 2000

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-31

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	6 April 2000	First Reading:	
Second Reading:	6 June 2000	Second Reading:	
Committee Report:		Committee Report:	
Report Stage:		Report Stage:	
Third Reading:		Third Reading:	

Royal Assent:
Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

TABLE OF CONTENTS

BACKGROUND

GENERAL MATTERS RELATING TO THE BILL

A. Style

B. Interpretation (Clause 2)

C. Objectives and Application (Clause 3)

D. Enabling Authority (Clauses 4-6)

E. International Agreements (Clauses 7-10)

PART 1: IMMIGRATION TO CANADA

A. Division 1, Requirements before Entering Canada and Selection (Clauses 11-14)
1. Requirements before Entering Canada
2. Selection of Permanent Residents
3. Sponsorship of Foreign Nationals
4. Regulations

B. Division 2, Examination (Clauses 15-17)

C. Division 3, Entering and Remaining in Canada (Clauses 18-28)
1. Entering and Remaining
2. Authorization to Enter and Remain
3. Rights and Obligations of Permanent and Temporary Residents
4. Proof of Residence
5. Regulations

D. Division 4, Inadmissibility (Clauses 29-38)

E. Division 5, Loss of Status and Removal (Clauses 39-49)
1. Report on Inadmissibility
2. Admissibility Hearing by the Immigration Division

3. End of Status
4. When and How Removal Orders Would Be Enforced
5. Effect of a Removal Order
6. Regulations

F. Division 6, Detention and Release (Clauses 50-55)

G. Division 7, Right of Appeal (Clauses 56-65)

H. Division 8, Judicial Review (Clauses 66-69)

I. Division 9, Protection of Information (Clauses 70-81)
1. Examination on Request by the Minister and the Solicitor General
2. Detention
3. Consideration during an Admissibility Hearing, Detention Review an Immigration Appeal, or Judicial Review

J. Division 10, General Provisions (Clauses 82-87)

PART 2: REFUGEE PROTECTION

A. Division 1, Refugee Protection, Convention Refugees and Persons in Need of Protection (Clauses 88-92)

B. Division 2, Convention Refugees and Persons in Need of Protection(Clauses 93-106)
1. Claim for Refugee Protection
2. Examination of Eligibility to Refer Claim
3. Suspension or Termination of Consideration of Claim
4. Extradition Procedure
5. Claimant without Identification
6. Decision on Claim for Refugee Protection and Cessation of Refugee Protection
7. Vacation Applications
8. Appeal to Refugee Appeal Division

C. Division 3, Pre-Removal Risk Assessment (Clauses 107-109)
1. Protection
2. Principle of Non-Removal

PART 3: ENFORCEMENT

A. Human Smuggling and Trafficking (Clauses 110-114)

B. Offences relating to Documents (Clauses 115-116)

C. General Offences (Clauses 117-122)

D. Proceeds of Crime (Clauses 123-125)

E. Prosecution of Offences (Clauses 126-129)

F. Forfeiture (Clause 130)

G. Officers Designated to Enforce Act (Clauses 131-135); Peace Officers (Clauses 136-137)

H. Ticketable Offences (Clause 138)

I. Debts Due to Her Majesty and Collection (Clauses 139-141)

J. Transportation Companies (Clauses 142-147)

PART 4: IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

A. Composition of Board (Clauses 148-153)

B. Head Office and Staff (Clauses 154-155)

C. Duties of Chairperson (Clauses 156-157); Functioning of Board (Clauses 158-159)

D. Provisions That Apply to All Divisions (Clauses 160-164)

E. Provisions That Apply to Divisions Individually (Clauses 165-170)

F. Remedial and Disciplinary Matters (Clauses 171-180)

PART 5: TRANSITIONAL PROVISIONS, CONSEQUENTIAL, RELATED AND CONDITIONAL AMENDMENTS, REPEAL AND COMING INTO FORCE (Clauses 181-269)

COMMENTARY

BILL C-31: THE IMMIGRATION AND REFUGEE PROTECTION ACT

Bill C-31, An Act respecting immigration to Canada and the granting of refugee protection to persons who are displaced, persecuted or in danger (the *Immigration and Refugee Protection Act*), received first reading in the House of Commons on 6 April 2000. The bill would repeal and replace the current *Immigration Act*. The bill thus covers all the non-administrative aspects of immigration: the selection of immigrants; who is admissible and inadmissible to Canada; enforcement of the law; detention and release; appeals; refugee protection; the Immigration and Refugee Board; immigration offences, and numerous other technical matters.

BACKGROUND

The recent process of immigration reform began late in 1996 with the appointment of a three-person panel charged with reviewing all aspects of immigration law, policies and practices. Its members consulted widely and their report was publicly released in January 1998.(1) The Minister of the time continued to consult the public and in January 1999 released a discussion document that further contributed to the reform process.(2) In the summer of 1999, the arrival of the four boatloads of Chinese migrants placed pressure and additional public attention on Canada's immigration and refugee systems, and intensified the process of review and reform. In March 2000, the Standing Committee on Citizenship and Immigration contributed to the debate with a report entitled *Refugee Protection And Border Security: Striking a Balance*.

A good deal of the structure of the current *Immigration Act* dates from the mid-1970s. The refugee determination system and the Immigration and Refugee Board were introduced in 1989 and significantly modified in early 1993. Major amendments to the rest of the Act also came into force in early 1993, and again in 1995. Thus, while it is true to say that the current Act dates from the mid-1970s, it is also true that it has been continually modified since that time. In the process, there is no

doubt that its complexity increased considerably.

GENERAL MATTERS RELATING TO THE BILL

A. Style

For the most part, Bill C-31 is written in simpler language than the current Act, and the style avoids the numerous cross references, identified only by section number, that plague the current Act. Provisions that cover similar areas have been consolidated. Thus, the bill should be more readily accessible and understandable. The terminology has also been simplified, some new terms introduced, and many old ones dropped. For example, the term "foreign national" is used to refer to all but Canadian citizens. Interestingly, the word "immigrant" does not appear, nor does the word "visitor." For the first time, there would be a reference to "instructions" that would be given by the Minister, although these would not be regulations.

The bill would produce an Act that would be considerably shorter than the current legislation. There are a number of reasons for this, including the consolidation mentioned above, but a major one is the fact that the regulation-making powers are very extensive.(3) Thus, a bare reading of the Act does not provide a complete picture of the immigration and refugee program.

The fact that so much will be left to be covered by the regulations has led to confusing reports about the contents of the bill. A significant number of the press reports have highlighted matters that are not, in fact, in the bill itself, but in the announced intentions of the Department of Citizenship and Immigration with regard to the regulations, or to administrative changes. Care should thus be taken in assessing public comments about the bill.(4)

In many respects, the bill mirrors the current Act, although the extensive restructuring may obscure this fact.

B. Interpretation (Clause 2)

The difference in style between the current Act and the bill is apparent immediately. The interpretation section in the current Act defines 47 terms; in the bill, five terms are defined in the English version and only three in the French. While the simplification is welcome, it leads to some problems. There is no definition of "permanent resident," for example. There is no definition of "removal order" that would suggest that there might be different kinds of orders, as is the case in the current law (although it could be done by regulation). As noted, the term "immigrant" would be a relic of the past. A number of key definitions are found elsewhere in the bill, but many would be left to the regulations. This may make the law less accessible.

Two of the definitions would be new. As mentioned above, the term "foreign national" (in the English only) would be used to refer to any person who is not a Canadian citizen. This could indirectly have the effect of emphasizing that permanent resident status is, in fact, contingent, and can be removed under specified circumstances. A reference to the Convention Against Torture would also be new, and would have significance in relation to refugee protection. The Schedule to the bill would set out the definition of torture found in section 1 of that Convention.

C. Objectives and Application (Clause 3)

Clause 3 would divide the objectives of the Act into those relating to immigration and those to refugees. All of the objectives in the existing Act, with one exception, would be retained, with some minor wording changes. The exception is a reference currently to the "attainment of demographic goals ... in respect of the size, rate of growth, structure and geographic distribution of the Canadian population," which has been removed. There would thus be no general link between demographics and immigration in the new Act.(5) A new immigration objective would be to support the attainment of immigration goals established by the Government of Canada and the provinces by means of consistent standards and prompt processing.

The objectives relating to refugees would be considerably expanded. Clause 3 would introduce references to the general purposes of refugee protection, resettlement, the establishment of fair and efficient procedures to maintain the integrity of the refugee protection system, the importance of refugee integration, and the promotion of "international justice and security by denying access to foreign nationals, including refugee claimants, who are serious criminals or security risks."

The Act would have to be interpreted and applied so as to further Canada's interests; promote accountability and transparency; facilitate cooperation among Canadian governments and with foreign governments and bodies; and ensure that people seeking admission are treated in a manner consistent with the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.(6)

D. Enabling Authority (Clauses 4-6)

These clauses would establish the Governor in Council as the maker of all regulations under the Act (except where provided otherwise), including those not specifically mentioned but considered necessary to carry out the Act. The Minister could appoint designated officers to administer the Act, although a limited number of specified powers could not be delegated. As is now the case, these would concern decisions relating to such serious matters as whether the admission of a person would be in the national interest, the signing of a security certificate, and whether a recognized refugee could be removed from the country.

E. International Agreements (Clauses 7-10)

As in the current Act, the bill would authorize the Minister, with the approval of the Governor in Council, to enter into agreements with foreign governments respecting the administration of the Act. As an example, this would permit the signing of agreements governing the return of refugee claimants. New would be the power to also enter into agreements with international organizations. The power to enter into agreements with the provinces would be continued, with a new requirement for the Minister to publish an annual list of the federal-provincial agreements in force.

Clause 9 specifies the rules that would govern the admission of permanent residents to a province with such an agreement. Sponsors refused for financial reasons would be required to use the provincial appeal mechanism (unless the agreement specified otherwise) and could not use the mechanism under the Act. They could, however, apply for humanitarian and compassionate consideration.

As in the current Act, clause 10 would *require* the Minister to consult with the provinces regarding future immigration levels, the distribution of immigrants in Canada (including considerations of regional economic and demographic requirements), and integration measures. Under a new provision, the Minister *might* consult with the provinces regarding policies and programs in order to facilitate cooperation and enable the federal government to take into consideration how the provinces would be affected by the Act.

PART 1: IMMIGRATION TO CANADA

A. Division 1, Requirements before Entering Canada and Selection (Clauses 11-14)

1. Requirements before Entering Canada

Clause 11 restates the fundamental principle of the current Act that, before entering Canada, a foreign national must apply to a designated officer for whatever documents are required by the regulations. Section 8 of the current Act provides that people applying to come to Canada are presumed to be immigrants unless they establish otherwise; this presumption would be dropped in view of the dual intent provision in clause 20(4). This would be a significant change, which would facilitate temporary but legitimate residence by those who might wish to consider applying for

permanent resident status, or who had already done so.

2. Selection of Permanent Residents

Clause 12, in effect, sets out the three broad classes of immigrants and their essential characteristics. Thus, foreign nationals would be selected in the economic class on the basis of their ability to become economically established in Canada.

Family class members would be required to have one of the following specified relationships to a Canadian citizen or permanent resident: spouse, common-law partner, child or other prescribed family member. The definitions of "common-law partner" and "child" are not in the bill, but would be left to the regulations.(7)

The third general class, consisting of Convention refugees and protected persons, would be divided into four sub-classes: the Convention refugees overseas class; the humanitarian class; the Convention refugees in Canada class; and the persons in need of protection class. "Convention refugee" and "person in need of protection" are each defined in Part 2 of the bill dealing with refugee protection.

3. Sponsorship of Foreign Nationals

Clause 13 merely states that Canadian citizens or permanent residents would be able to sponsor family class members to enter and remain in Canada, and groups would be able to sponsor Convention refugees overseas and members of the humanitarian class. New would be the express statement that sponsorship undertakings would be binding, and that officers would be designated to enforce them.

4. Regulations

Regulations in this Division could define any term (thus, "child" and "common-law partner"), and prescribe all of the details relating to the general and sub-classes of foreign nationals described above. As is done currently, the selection criteria for the economic class (the "points system") would be set by regulation, including the weighting of the criteria and the procedures to be followed in applying them. Interestingly, circumstances would be established in which officers could substitute for the criteria their own assessment of whether or not a candidate would be likely to become economically established.(8)

Regulations would also establish the number of applications that could be accepted, processed or approved in a year, the number of visas that could be issued, and what measures could be taken if the number were exceeded. The conditions that could be applied to visas would be specified, as would details relating to sponsors' undertakings and the consequences of any breach of these.

Regulations would also allow for the designation of classes of people, such as spouses, foreign workers or foreign students, who could be eligible for landing from within Canada.

Since it is envisaged that outside institutions or organizations would provide recommendations to the Minister, or even make decisions, regulations could be made to govern that process.

B. Division 2, Examination (Clauses 15-17)

These clauses would give officers powers to examine applicants, whether Canadian citizens, permanent residents, or visitors ("a foreign national other than a permanent resident") to determine their admissibility to Canada. The fact that inadmissibility would be treated as an ongoing matter is emphasized by the words "at any time." The existing duty on applicants to answer all questions truthfully and provide the required documents would continue. Visitors would be required to submit to a medical examination on request. The current powers of officers to board vehicles, inspect passengers, seize documents, and arrest vehicles would be continued.

In addition to covering any other matter with regard to the Division, regulations could be made respecting the conduct of examinations; the Minister could also provide instructions on the same matter.

C. Division 3, Entering and Remaining in Canada (Clauses 18-28)

1. Entering and Remaining

As in the current law, the bill provides that people seeking to enter Canada would have to appear for an examination.(9) Canadian citizens and registered Indians under the *Canadian Indian Act* would have a *right* to enter and remain, while permanent residents could enter if the officer determined that the person had that status and continued to meet the requirements of the Act.

2. Authorization to Enter and Remain

These clauses would authorize officers to admit people as permanent residents if their paperwork was in order, and to grant temporary residence to people if satisfied of their intentions. As noted before, the word "visitor" would no longer be used. An important new aspect of the law would be the introduction of "dual intent." People could be granted temporary entry even if their ultimate goal was to become a permanent resident, as long as the officer was convinced that their current intention was to stay on a temporary basis only.

As in the current law, officers could issue permits, cancellable at any time, to inadmissible people if circumstances justified that action. The Minister could issue instructions on the matter.

Clause 22 would continue the important power of the Minister to override the provisions of the Act and grant permanent residence on humanitarian and compassionate grounds or for reasons of public policy.(10) New to the law would be the requirement that the Minister would have to take into account the best interests of a child directly affected by the decision. This reflects the July 1999 decision by the Supreme Court of Canada in the Baker case.

Regulations would govern all details relating to the above matters.

3. Rights and Obligations of Permanent and Temporary Residents

The bill would clarify the residency requirements for permanent residents, a matter that has been problematic for years.(11) The main rule, to which there would be important exceptions, would be that, to retain permanent residence, a person would be required to be physically present in Canada for at least two years (730 days) out of every five. Certain persons would be deemed to be in Canada, even though they were away:

1. Spouses, partners or children of Canadian citizens who accompanied the citizen. Any reason for the absence would qualify.

2. Permanent residents employed on a full-time basis by a Canadian business or in the federal or a provincial public service, and the spouses, partners and children who accompanied them.

In addition to those precise provisions, regulations could be made governing "physical presence in Canada, [and] the circumstances in which a foreign national is deemed to be physically present ...." Thus, although clause 24 would permit absences of permanent residents based on *employment* necessity to be counted as residence, the regulations could open the door to the *self-employed*, or to those employed by overseas firms, thus compounding the problem of the "absentee" permanent resident.

These provisions should be considered in conjunction with those in the new citizenship bill currently

before Parliament;(12) that bill would require physical presence in Canada for three of the six years preceding a citizenship application.

Clause 26 deals with the rights of children of temporary residents to attend school. In general, *all children* would be permitted to attend school up to the university level; however, if a parent did not have authorization to work or study, a child would require an authorization.

4. Proof of Residence

Clause 27 states that permanent residents would receive a document as proof of that status, unless an officer determined otherwise.(13) The government first introduced the concept of such a card in Bill C-86, which was passed by Parliament in 1992. Cards might also be provided to temporary residents.

5. Regulations

Regulations could be made covering all matters discussed above, including definitions, classes of temporary residents such as students and workers, and selection criteria. As noted, regulations could further define the concept of "physical presence."

D. Division 4, Inadmissibility (Clauses 29-38)

These are very important clauses. Inadmissibility could result (unless otherwise specified) from past, present and future events, and would also cover omissions. While the current Act contains implicit groupings of inadmissibility provisions, the bill would add clarity to these groupings and simplify them. There would be nine grounds of inadmissibility, some with sub-categories. They will be noted in the order in which they appear in the bill.

Security: The bill would continue to make inadmissible those connected to espionage, subversion against a democratic government, subversion *by force* of any government,(14) terrorism, being a danger to the security of Canada, engaging in acts of violence that could injure Canadians, or being a member of an organization involved in espionage, subversion, or terrorism. As is currently the case, however, the Minister could admit such persons if their presence would not be detrimental to the national interest. That decision could not be delegated.

Human Rights Violations: This ground would continue the prohibition against war criminals and senior officials of regimes that violate human rights norms (by terrorism, serious human rights violations, war crimes, or crimes against humanity). Currently, the list of senior officials is included in the Act; the bill would make the list subject to regulations.(15) A new provision would also make inadmissible representatives of a government against which Canada had imposed sanctions, or had the intention to do so. As is the currently case, the Minister could admit persons described in this paragraph if their presence would not be detrimental to the national interest. That decision could not be delegated.

Serious Criminality: "Serious criminality," as defined, would make inadmissible all foreign nationals applying for permanent or temporary residence, or, if they were in Canada, would warrant their removal. A variant of this definition would apply for the purpose of refugee protection. The following chart illustrates the proposed rules:

CRIMES INSIDE CANADA	CRIMES OUTSIDE CANADA
All Foreign Nationals: Conviction of an offence under an Act of Parliament which carries a maximum term of 10 years or more in prison OR having received a prison sentence of more than 6 months.	All Foreign Nationals: Conviction of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would be an offence under an Act of Parliament which carries a maximum term of 10 years or more in prison.

	Rehabilitation possible.
	Commission of an *act* outside Canada that was an offence where it was committed, and if committed in Canada, would be an offence under an Act of Parliament which carries a maximum term of 10 years or more in prison. Rehabilitation possible.
For Purposes of Refugee Protection: Conviction of an offence under an Act of Parliament which carries a maximum term of 10 years or more in prison AND having received a prison sentence of at least two years. Note: currently there is no reference to a prison sentence and the person must be declared to be a danger to the public in Canada in order to be ineligible to make a refugee claim or be deported.(16)	For Purposes of Refugee Protection: Conviction of an offence outside Canada that, if committed in Canada, would be an offence under an Act of Parliament which carries a maximum term of 10 years or more in prison. Rehabilitation possible. Note: there must currently be a "danger to the public in Canada" assessment.

Criminality: For non-permanent residents, the foregoing standards would apply, as would the less serious criminality standards below.

CRIMES INSIDE CANADA –NON-PERMANENT RESIDENTS	CRIMES OUTSIDE CANADA -- NON-PERMANENT RESIDENTS
Conviction of an offence under any Act of Parliament punishable on indictment (even if prosecuted summarily) or two separate summary offence convictions.	Conviction of an offence that, if committed in Canada, would be an indictable offence under any Act of Parliament or two unrelated offences that would be summary conviction offences under an Act of Parliament. Rehabilitation possible.
Commission, on entering Canada, of a prescribed offence under an Act of Parliament. (This is a new provision.(17))	Commission of an *act* that was an offence where it was committed, and if committed in Canada, would be an indictable offence under an Act of Parliament. Rehabilitation possible.

The term "rehabilitation possible" in the above charts means that the Minister would have the power to decide that the person had been rehabilitated after a prescribed period, or was a member of a prescribed class that was deemed to have been rehabilitated.

Organized Crime: Belonging to a group engaging in organized crime would continue to be grounds for inadmissibility. New to the description of what constitutes organized crime would be engaging in transnational people smuggling, trafficking in persons, or money laundering. The Minister would have the power to admit such people if satisfied that admission would not be detrimental to the national interest. The power could not be delegated. A new provision would ensure that the people brought to Canada as a result of organized crime would not on that count alone be considered inadmissible. This reflects the view that many of those who are "trafficked" are in fact victims.

Health: The current grounds would continue. People would be inadmissible if they were likely to be a danger to public health or public safety, or might reasonably be expected to place excessive demand on health or social services. Permanent residents could not be removed on these grounds.

Financial Reasons: The current grounds would continue. People would be inadmissible if unable or unwilling to support themselves or their dependants without relying on social assistance. Permanent residents could not be removed on these grounds.

Misrepresentation: Currently, a permanent resident can be reported if landing was granted by means of improper documents, or by "means of any fraudulent or improper means or misrepresentation of any material fact." The bill simplifies this provision, and perhaps expands it somewhat, by stating that a foreign national would be inadmissible who, directly or indirectly, made a material misrepresentation, or withheld relevant information that led (or could have led) to an error in administering the Act. Where a sponsor had made the misrepresentation, the Minister would have some discretion in the matter. A refugee whose status had been vacated for misrepresentation would also come under this ground of inadmissibility, which would remain in force for a two-year period.

Non-Compliance with the Act: A foreign national, except for a permanent resident, would be inadmissible for contravening any provision of the Act. Permanent residents would only become inadmissible under this general provision for failing to meet the physical presence requirements.

Clause 37(2) would change the existing treatment of family groups. If accompanying dependants (or in prescribed cases, non-accompanying dependants) were inadmissible, the whole group would be inadmissible.

Regulations could be made relating to any of the above inadmissibility clauses, including definitions. They could also provide for the circumstances in which a class of foreign nationals would be exempted from any of the inadmissibility provisions. This power could be used, for example, to exempt from the medical requirements refugees selected abroad or specified members of the family class.

E. Division 5, Loss of Status and Removal (Clauses 39-49)

1. Report on Inadmissibility

Whereas the current Act is a complex web of reports and distinctions, the bill states simply that if a designated officer believed that a foreign national in Canada was inadmissible, he or she would prepare a report and transmit it to the Minister (who would, of course, delegate its receipt).

If the Minister considered the report to be founded, an admissibility hearing would be held or, in cases prescribed by the regulations, a removal order could be made immediately. Immigration officers may currently make removal orders under certain circumstances; it remains to be seen whether that power would be broadened under the new Act.

2. Admissibility Hearing by the Immigration Division

The current Adjudication Division of the Immigration and Refugee Board would be renamed the Immigration Division, and "inquiries" would be renamed "admissibility hearings." The admissibility hearing could authorize entry as a citizen, a permanent resident, or a temporary resident, or issue a removal order.

The admissibility hearing is covered in one short clause (clause 40), which does not mention the name of the officers, currently called adjudicators, who would preside over it. Procedural matters and the rights of the parties are all covered under Part 4 of the bill.

3. End of Status

Although permanent resident status would not be defined in the Act, clauses 41 and 42 deal with its loss. It would cease upon a person's becoming a citizen; it would be lost once it had been finally determined that a person had not met the residency requirements and after all humanitarian and compassionate considerations, including those relating to affected children, had been taken into account. It would also be lost once a removal order became enforceable or, for refugees, when their status had been finally determined to be vacated.

Temporary residents would lose their status when the authorized period of time in Canada expired, when the conditions of stay had been violated or when a permit was cancelled.

4. When and How Removal Orders Would Be Enforced

Generally speaking, a removal order would be enforceable if there was no right to appeal the order. If there was such a right, the removal order would become enforceable once all proceedings had been completed.

Refugee claimants, as now, would receive conditional removal orders, which would become enforceable shortly after the claimant had been found to be ineligible to make a claim, or when the claim and any appeal had been finalized. Thus, there would be no automatic stay of a removal order if a refused claimant applied for judicial review.(18)

As in the current law, there would be a requirement for a removal order to be enforced as soon as was reasonably practicable. As now, persons concerned could seek a stay of the order from the court; the Minister would have to be given the opportunity to make submissions. The Minister could specify certain countries for which removal orders could be stayed temporarily. This power would be subject to regulations; the list would likely mirror the current informal short list of countries to which Canada will not normally deport people, and might include other countries known to produce refugees.

5. Effect of a Removal Order

As is currently the case, individuals who had been subject to an enforceable removal order could not re-enter Canada without permission, and without paying the costs of the removal (to be established by regulation). Where a person who had no right to appeal the order had been removed from Canada and the order had then been set aside on judicial review, the person would have the right to return to Canada at the expense of the Minister.

6. Regulations

As in the rest of the bill, regulations could be made relating to any matter in the above section. One looks in vain for a description of different kinds of removal orders, similar to that in the current Act. It is likely that the general and specific powers of clause 49 would be used for this purpose.

F. Division 6, Detention and Release (Clauses 50-55)

With some exceptions, Bill C-31 would continue the policy of the current law on detention. There would be a power to detain at a port of entry for administrative reasons; that is, if an examination had to be adjourned or until an admissibility hearing could start. Detention could also commence at the port of entry for those suspected of being inadmissible on grounds of security or violating of human rights. This would be similar to the current law.

The major grounds for detention would continue to be: that a person posed a danger to the public; was unlikely to appear for any procedure under the Act; or was unable to establish his or her identity. The current structure of review would also continue. An officer could order release before 48 hours; at the 48-hour point or shortly thereafter, the Immigration Division would review the reasons for the detention. A review would be conducted after seven days, and then once during every 30-day period.

Under the current system, people detained for identity and security/human rights reasons have a review every seven days, with no provision for switching to every 30 days.

References to "cooperation" by detainees would be introduced for those detained because of their failure to provide identification. They could be released if: they had cooperated with the Minister by providing information relevant to establishing their identity AND their identity had been established, or if their identity was impossible to establish, despite reasonable efforts of the Minister. Alternatively, they could be released if the Minister had not made reasonable efforts to establish the identity.

These provisions would put strong pressure on unidentified individuals to cooperate by providing relevant information to assist officials. Otherwise, they could be released only if the Minister took no reasonable steps to establish their identity.

Currently, there are no regulations governing detention, although both the Department and the Immigration and Refugee Board have developed detention guidelines. The bill provides that regulations could be made governing the conditions of release, and the grounds and criteria regarding release. Criteria regarding the detention decision could also be developed, as well as any special rules regarding minor children.

Although the background materials to the bill state that persons entering as part of a criminally organized smuggling ring would be detained, there is no such provision in the bill. It is likely the intention to place that ground of detention in the regulations as a factor to be taken into consideration in evaluating the risk of flight. Including this provision in the bill, however, would seem to send a stronger deterrent message to smugglers and their victims.

G. Division 7, Right of Appeal (Clauses 56-65)

As in the current law, certain groups would have full appeal rights to the Immigration Appeal Division against a decision or a removal order, while for others, these rights would be restricted or eliminated.

In general, sponsors of family class members would be able to appeal a refusal; permanent residents and Convention refugees would be able to appeal a removal order, as would people who had lost their permanent status. An appeal could consider matters of law, fact, and humanitarian and compassionate considerations. The Minister could also appeal any decision of an admissibility hearing on grounds of law or fact. The Division would be specifically directed to consider the best interests of any children directly affected by a decision.

On the other hand:

1. The Appeal Division could consider humanitarian and compassionate factors only if convinced that the individuals were sponsors and members of the family class within the meaning of the regulations. This would clarify the current provisions. Sponsors rejected because of inadmissibility based on misrepresentation could appeal only if the misrepresentation concerned a spouse, partner or child.

2. A person who appealed the loss of permanent residency because of a failure to meet the residency requirement would not receive a hearing. The appeal would be on paper and the person could make submissions.

3. No appeals would be allowed if the reason for the inadmissibility related to security, violating human rights, serious criminality in Canada for which a prison term of two years or more had been imposed, or organized criminality. This would be more restrictive than currently. (The bill describes the criteria for each of those terms in Division 4.)

4. As is now the case, individuals who had been the subject of a security certificate that had not been quashed by the Federal Court would not proceed to an admissibility hearing and would have no appeal.

The restriction of appeal rights on the basis of serious criminality would mark a significant departure from the current system, which dates from 1995 when Bill C-44 came into force. Currently, permanent residents who have been convicted of an offence carrying a maximum period of imprisonment of 10 years or more are not allowed to appeal to the Appeal Division if the Minister files an opinion stating that the person is a danger to the public in Canada. The administrative process for reaching that decision begins in local offices, and the decision is made centrally in Ottawa. It involves weighing a number of factors concerning the crime, the circumstances, and the offender. That process would be replaced by the objective fact that a person had been sentenced to prison for two years or more.

Another significant departure from the current law would be the elimination of the right of appeal to the Appeal Division for those inadmissible on grounds of security, organized crime, and violating human rights. Currently, unless there has been a security certificate, these individuals have full appeal rights.

The Immigration Appeal Division could reopen an appeal only on the basis that it had failed to observe a principle of natural justice and only if the person were still in Canada. New evidence would therefore not justify a re-opening.

H. Division 8, Judicial Review (Clauses 66-69)

Judicial review by the Federal Court would continue for all matters that arose under the Act. Currently, matters involving the decisions of visa officers overseas do not require leave of the court to bring an application. This would be changed so that all applications for judicial review would require leave. With that exception, the rules regarding applications for leave to commence an application for judicial review, and the review, would be virtually identical to the current law.

It is important to note that individuals (including the new categories described above) who would be denied the right to appeal a removal order would continue to have the right to make an application for judicial review, with leave of the court.

I. Division 9, Protection of Information (Clauses 70-81)

1. Examination on Request by the Minister and the Solicitor General

The law currently contains provisions for dealing with removal cases involving sensitive material that the government wishes to keep entirely or partly confidential. In these cases, the Solicitor General and the Minister of Citizenship and Immigration jointly make either a report or sign a certificate alleging that the person is inadmissible and stating the grounds. In the case of a permanent resident, the report is referred to the Security Intelligence Review Committee, which investigates the grounds upon which it is based, and then reports its findings to the Governor in Council. The latter then directs the Minister to issue a certificate (if in agreement with the report) and the person becomes removable.

For non-permanent residents, the Solicitor General and the Minister sign a certificate, which is referred to the Federal Court for review by either the Chief Justice or a designated judge, who may uphold the certificate or quash it. Confidentiality requirements are established in each type of proceeding. The subject of the proceedings may be excluded and receives a summary of the evidence.

Bill C-31 would eliminate the differences in procedure between permanent residents and others. Foreign nationals, whatever their status, would have a jointly-signed certificate reviewed by the Federal Court. Most of the provisions governing that procedure would be the same as under the current law, although the "danger opinions" that the Minister would have to provide in regard to the

deportation of a refugee could be combined with this proceeding. A new provision would instruct the judge to deal with all matters informally and as expeditiously as would be consistent with fairness and natural justice.

2. Detention

A person named in the certificate noted above who was a permanent resident could be detained if the Ministers had reasonable grounds to believe he or she was a danger to national security, or to the safety of persons, or would be unlikely to appear. Non-permanent residents named under a certificate would have to be detained.

A judge would review the detention of a permanent resident within 48 hours, and at six-month intervals thereafter, or more frequently should the judge allow. For others in detention under these circumstances the current law would continue. They could apply to the Minister for release to permit departure from Canada, or could apply to the judge if they were not removed within 120 days after the Federal Court had found the certificate reasonable. The judge could then order release if removal was not in sight, and the person was thought not to pose a danger to national security or to the safety of persons.

3. Consideration during an Admissibility Hearing, Detention Review, an Immigration Appeal, or Judicial Review

The current confidentiality provisions applying to hearings of the Immigration Appeal Division, detention reviews, and specified judicial reviews would be consolidated; to them would be added confidentiality rules regarding admissibility hearings. (There are no such provisions currently for inquiries.) In each case, the Minister could make an application for the non-disclosure of information. The same rules would apply, making any necessary changes, as for the Federal Court certificate process, with the exception that the presiding officer of the proceeding would perform the functions of the judge. In judicial review proceedings, the judge would not be required to provide a summary to the person concerned, presumably because the record relating to the decision would already have been provided to the person.

J. Division 10, General Provisions (Clauses 82-87)

This Division would continue the existing provisions whereby loans can be made, with regulations to govern the purposes for which they could be made and who would be eligible.

The issuance of social insurance number cards identifying individuals required to obtain permission to work in Canada would continue.

Clause 84 would permit the incorporation by reference of material produced by other than the Governor in Council as permitted by the Act. This material would not itself become a regulation. It could include, for example, external standards for evaluating educational attainment or professional qualifications.

Finally, as is the case now, the Minister would be required to submit a report to Parliament by 1 November of each year. The report would be a combination of an annual report and what is currently called the "Levels Report," concerning projected immigration levels for the coming year. For the preceding year, information would be presented concerning the number of foreign nationals selected in the various categories, details of the agreements with provinces, the number of permits issued, the number of people allowed by the Minister to be landed on humanitarian and compassionate grounds, and information on loans.

PART 2: REFUGEE PROTECTION

A. Division 1, Refugee Protection, Convention Refugees and Persons in Need of Protection

This Division begins with definitions: "refugee protection," "Convention refugee," and "person in need of protection." The definition of "Convention refugee" would not change. "Refugee protection" is the umbrella term to describe the protection given to the different kinds of people who would be protected under the Act; in the current Act, only "Convention" refugees are recognized.

A "person in need of protection" could be a member of a class prescribed in regulations, or as described in the Act. With one addition, that definition would mirror very closely the current definition of "member of the post-determination refugee claimants in Canada class." This class provides refugee claimants who have failed to be recognized as Convention refugees by the Immigration and Refugee Board an opportunity to apply to the Department for consideration on general grounds relating to risk.

The equivalent definition in the current regulations of "person in need of protection" would be expanded in the bill by a reference to those who, there were substantial grounds to believe, would face the danger of torture should they be returned to their country of origin. Even with that addition, the criteria would remain very stringent. The individual would have to be subject to a risk to his or her life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment. However, the risk would have to be *personal* to that individual (in the sense that others in the country would not generally face the same risk), and would have to be faced in *every part of the country*. It could not be tied to the imposition of lawful sanctions unless those were beyond what were accepted internationally ("persecution not prosecution"), and could not be related to the inability of the country of origin to provide adequate health or medical care. These criteria as applied by departmental officials have led to a very low acceptance rate.

Adding those "in need of protection" to the Convention refugee definition would be necessary in order to consolidate most of the decisions relating to risk at the Immigration and Refugee Board. This approach has been supported by many commentators on the system, including the Standing Committee on Citizenship and Immigration in its two latest reports. Thus, while it might appear that the definition of "refugee" would be expanded, in fact the existing mechanisms that have been available to refugee claimants for some time would be consolidated.

Claims to refugee protection could, as now, be made outside or inside of Canada. In the former case, the claim would be treated as an application for immigration and treated under Part 1. In-Canada claims would be referred to the Immigration Board; if successful, most individuals would (as now) be eligible to apply for permanent resident status under Part 1.(19)

B. Division 2, Convention Refugees and Persons in Need of Protection (Clauses 93-106)

1. Claim for Refugee Protection

As happens now, a person in Canada could make a refugee claim if not subject to a removal order. The provisions of Part 1 would continue to apply; this would cover, for example, such matters as detention, the definitions relating to inadmissibility (security, serious criminality and so on) and the certificate process, all described above.

2. Examination of Eligibility to Refer Claim

The concept of eligibility to make a refugee claim would be retained, and would remain the jurisdiction of departmental officials. In an effort to speed up the process, a period would be prescribed within which the officer would be required to make a decision.(20) After that time, if the officer had not found the person ineligible, or suspended consideration because an adverse report had been referred to the Immigration Division for determination or because the person had been charged with a serious crime,(21) the claim would be deemed to have been referred to the Refugee Protection Division (the former Refugee Division) of the Immigration and Refugee Board.(22)

With an important exception, the ineligibility criteria would remain essentially the same. Thus, claimants already recognized elsewhere (and returnable there) and in Canada, those previously found to be ineligible or who had abandoned or withdrawn their claims,(23) those coming from prescribed ("safe") countries, and those inadmissible on grounds of security, violating human rights, serious criminality or organized criminality would continue to be ineligible to make a refugee claim.

Claimants presenting second claims after being refused and leaving Canada must now wait 90 days. Under the bill, they would not have access to the Board, but would be allowed only a pre-removal risk assessment by departmental officials, and only after being out of the country for one year.

With regard to ineligibility on grounds of serious criminality, at present the Minister must provide an opinion that the person presents a danger to the public in Canada. That would be lost under the new Act. A claimant would in future be ineligible if he or she had been convicted in Canada of an offence punishable by a prison term of 10 years or more AND the sentence imposed had been more than two years (regardless of the circumstances); if an offence had been committed abroad, it would have to be equivalent to a Canadian offence with a maximum sentence of 10 years or more in prison.

As in the current Act, regulations could prescribe "safe" third countries to which claimants could be returned.(24) With the exception of a new reference to countries party to and respecting the Convention Against Torture, the factors that the Governor in Council would have to take into account in prescribing a list would remain the same.

3. Suspension or Termination of Consideration of Claim

Under the current Act, the concept of ineligibility is ongoing only with regard to criminality. Under the bill, a claim could be stopped for any reason relating to ineligibility if the relevant information had not been brought to the attention of the officer prior to referral, if the person had been charged with a serious crime, or if a report had been made to the Immigration Division regarding ineligibility on grounds of security, serious criminality, and so on. Material misrepresentation or withholding information relevant to eligibility would also stop a claim, and nullify any decision.

As happens now, in the case of multiple claims by the same person, a later claim would not be considered, or consideration would be stopped; only the decision on the first claim would be valid.

4. Extradition Procedure

Extradition proceedings with respect to an offence under Canadian law carrying a maximum sentence or 10 of more years of imprisonment would have precedence over a refugee claim. If an order of surrender were made, the person would be deemed to have had a refugee claim rejected on the basis that he or she had committed a serious non-political crime prior to admission.(25) No refugee claim would be permitted once the order of surrender had been made. Any review of the decision would be taken under the *Extradition Act*.

5. Claimant without Identification

It was noted above that claimants who did not cooperate in establishing their identity would likely be detained. Once the claim reached the Refugee Protection Division, the Division would be required to consider the question of documentation. Claimants who did not possess documentation establishing their identity, had not taken reasonable steps to obtain it, and could not reasonably explain the situation to the Division, would have those facts taken into account when the Division assessed their credibility. Clearly, the intention would be to provide measures to deter the destruction of documents and the practice of trying to conceal a true identity.

6. Decision on Claim for Refugee Protection and Cessation of Refugee Protection

As happens now, if the Division found that there was no credible basis for the refugee claim, this fact would have to be stated in writing. There would be no legal consequences to this statement (as there

are currently) but administratively such information could indicate to officials that the case should be a priority for removal.

Cessation of protection is currently a matter for which the Minister must bring an application to the Division. Under Bill C-31, the Division itself would be required to reject a claim under the cessation criteria, which would remain the same.(26) The concept would seem to be that the Division *would have* found the person to be a refugee, had that status not ceased. The Minister would continue to have the right to bring a cessation application at any time following refugee recognition.

7. Vacation Applications

Currently, the Minister must make an application to the Chairperson of the Board to bring an application to vacate a refugee status. Under the bill, the application would be as of right. The criteria would be the same, except that references to "fraud" would be dropped. This does not seem significant in view of the presence of the words "material misrepresentation, or withholding of information, relating to a relevant matter." The bill is silent on the quorum needed to hear such applications, which is currently three members; however, it should be noted that under clause 160(3) the Chairperson of the Board could establish the quorum for any hearing.

8. Appeal to Refugee Appeal Division

Since the design of the refugee status determination system in the middle 1980s, refugee advocates have been extremely critical of its lack of an appeal mechanism. The bill would introduce a new section to the Board, the Refugee Appeal Division, whose mandate would be to determine appeals from either refused claimants or the Minister.(27) The grounds would be wide: law, fact, or mixed law and fact. On the other hand, the appeal would not consist of a hearing but would be based on the record of the proceedings of the Refugee Protection Division and any submissions made by the parties.

The Refugee Appeal Division could confirm the original decision, substitute its own opinion (except if it felt a hearing was required or the appeal had been brought by the Minister and was based on the claimant's credibility), or refer the matter back to the Refugee Protection Division for a re-determination, together with any directions it considered appropriate.

C. Division 3, Pre-Removal Risk Assessment (Clauses 107-109)

1. Protection

With exceptions and limitations, and in accordance with the regulations, individuals under an enforceable removal order could appeal to the Minister for protection.(28) The exceptions would be people for whom the surrender decision had been made under the *Extradition Act*, and those ineligible to have their refugee claims determined because they could be returned to a safe third country.

Those found ineligible on other grounds, or whose claim had been abandoned, withdrawn or rejected, and who had left Canada and then returned, would have to wait one year for the review. This would be a significant change from the existing law, which permits those who leave Canada a second claim 90 days after the first.(29) The bill would allow only the pre-removal risk assessment application; for those whose refugee claims had been rejected before, only new evidence that had arisen after, or that had not been reasonably available at the time of the first hearing, would be received. Successful applicants in these categories would be allowed to apply for permanent residence.

Individuals who had been found ineligible on the grounds of security, violating human rights, serious criminality or organized criminality, or who had been excluded from the protection of the Convention for serious reasons (see the Schedule to the bill), would be assessed on the danger they posed to the public in Canada, or whether it would be contrary to the national interest for them to be allowed to

stay. If relief were granted in these situations, it would be by way of a stay of the removal order. Thus the person could be removed at a later time if country of origin circumstances changed.

For people inadmissible on grounds of serious criminality, this stage would be the first assessment of the danger they posed to the public. In contrast, for people found inadmissible on grounds of security, violating human rights or organized criminality, this stage would be the *second* time the national interest would be weighed. This is because the national interest test would be *part* of those inadmissibility grounds in Part 1, Division 4.

2. Principle of Non-Removal

Clause 108 would state the central principle of the *Convention Relating to the Status of Refugees*, that of non-refoulement (non-return) to a country where a person fears persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion. To these reasons would be added the risk of torture or cruel and unusual treatment or punishment. As in the current law, that principle would not prevent the removal of certain groups: serious criminals who posed a danger to the public in Canada; those inadmissible on grounds of security, violating human rights, or organized criminality if it would be contrary to the national interest for them to remain, taking into account the nature and severity of the acts they had committed and the danger to the security of Canada. Regulations would govern the making of these applications.

PART 3: ENFORCEMENT

A. Human Smuggling and Trafficking (Clauses 110-114)

The existing offence of organizing the entry into Canada of people without the required documents would be retained, with higher penalties. For those convicted on indictment of smuggling under 10 people, the maximum fine would increase to $500,000 (from $100,000) and/or the maximum jail term would rise to 10 years (from five). A new provision would raise the maximum penalties for conviction on a subsequent offence to $1 million and/or 14 years in prison. Summary conviction penalties would also be increased.

For smuggling groups of 10 or more people, the maximum fine would rise to $1 million and/or life in prison. As in the current law, the consent of the Attorney General of Canada would be required to institute a prosecution (although the requirement that this consent be "personal" and "written" would be dropped).

A new offence would cover "trafficking in persons." It would prohibit bringing people to Canada by means of threat, force, abduction, fraud, deception or coercion. Those who received the individuals would also commit the offence. Disembarking people at sea would continue to be an offence.

A new provision would provide a list of aggravating factors for the court to take into account in sentencing under these provisions. Such matters as the degree of harm, including death; criminal organization; a profit motive; and the treatment of the people, including matters relating to their health, would all be relevant to the severity of the sentence.

B. Offences relating to Documents (Clauses 115-116)

The offences relating to documents would be clarified and expanded, and serious penalties imposed. Aggravating factors would be prescribed for sentencing: whether the commission of the offence was connected to a criminal organization, and whether the offence was committed to gain profit.

C. General Offences (Clauses 117-122)

The general offences of escaping custody or detention, employment of a person not authorized to work, making a material misrepresentation, refusing to answer questions, and the offences relating to malfeasance by officers in the performance of their duties would all be continued by the bill; however,

the penalties would for the most part be significantly increased. The offence of counselling misrepresentation, currently limited to the making of refugee claims, would also be included here.

D. Proceeds of Crime (Clauses 123-125)

New provisions would prohibit the possession of any property or proceeds that had been obtained by the commission of the major offences of the Act, such as those relating to smuggling and trafficking, documents, misrepresentation and so on. Also prohibited would be the possession of the proceeds of money laundering relating to those offences. Officials involved in "sting" operations would be protected.

E. Prosecution of Offences (Clauses 126-129)

As is the case now, for people claiming refugee status in Canada who came directly or indirectly from the country from which they claimed persecution prosecution for offences relating to their entry and examination would be deferred, and successful claimants would not be prosecuted. The words "or indirectly" would be new.

F. Forfeiture (Clause 130)

This clause would permit a court that convicted a person of an offence to order the forfeiture of any related property. Regulations would be made covering matters that occupy numerous provisions of the current Act.

G. Officers Designated to Enforce Act (Clauses 131-135); Peace Officers (Clauses 136-137)

These clauses would provide enforcement officers with the powers to carry out their duties, including the power to require proof of identity, to examine documents, to search people and their effects, to seize objects and means of transportation, to administer oaths, and so on. A certain number of officers would also be peace officers, with the authority to execute warrants and make arrests.

H. Ticketable Offences (Clause 138)

Proceedings relating to offences prescribed by the regulations could be commenced by a ticket under procedures established in this clause and in the regulations.

I. Debts Due to Her Majesty and Collection (Clauses 139-141)

These clauses provide mechanisms whereby the Minister could collect debts owing to the government, including by way of garnishment. These provisions could facilitate the collection of money owing by defaulting sponsors.

J. Transportation Companies (Clauses 142-147)

Measures relating to transportation companies that occupy pages in the current Act would be reduced to six clauses in the new law. The regulations would, therefore, be extensive; they would enable terms to be defined, the rights and obligations of the companies to be spelled out, details to be specified to allow the Minister to require a transportation company to provide facilities and equipment (likely detention facilities), the procedures to be followed upon the seizure of a vehicle, and so on. A new provision in the bill would permit an airline to provide prescribed passenger information to officers to be used to identify passengers who were inadmissible to Canada or for whom there was a warrant for arrest. The airline would be required to notify passengers of any information that had been passed on.

PART 4: IMMIGRATION AND REFUGEE BOARD

A. Composition of Board (Clauses 148-153)

As will have been evident from the description above of certain provisions of the bill, the Immigration and Refugee Board would be expanded and most of its Divisions renamed. The Adjudication Division would become the Immigration Division; the Refugee Division would become the Refugee Protection Division, and the new appeal body would be called the Refugee Appeal Division.

Members would continue to be appointed by the Governor in Council; those in the Immigration Division would continue to be public servants. New would be a provision requiring members not to hold any office or employment inconsistent with their position. New also would be civil and criminal immunity for members' actions taken in the course of their duties, and the fact that they would not be competent or compellable witnesses in any civil proceeding under the Act. The remaining provisions would remain the same.

B. Head Office and Staff (Clauses 154-155)

New in this regard would be the power of the Governor in Council to assign the members of the Board (other than the members of the Immigration Division) to a regional or district office. In addition, the Executive Director of the Board is currently appointed by the Governor in Council, but under the bill that position would become part of the public service.

C. Duties of Chairperson (Clauses 156-157); Functioning of Board (Clauses 158-159)

The duties of the Chairperson would be consolidated and expanded somewhat. In particular, the Chairperson would appear to be given more control over the way members performed their duties, including the assignment of administrative duties. New would be the power to designate coordinating members (which now rests with the Governor in Council), to identify decisions as jurisprudential guides, and to make rules regarding the conduct of people who appeared before the Board. There is no mention of "counsel" to the Board (refugee claim officers) as there is in the current Act.

D. Provisions That Apply to All Divisions (Clauses 160-164)

Very important rights and procedural rules would be contained in this and the next section. A new provision would allow a single member to form a quorum to hear any matter. With the exception of the Immigration Division, the Chairperson could order a matter to be heard by a panel of three members. The change to single-member panels was first proposed in 1995 and it is anticipated that it would considerably streamline the functioning of the Board.

The role of a representative of the United Nations High Commissioner for Refugees would be expanded from the present role as an observer only. Clause 161(2) would allow that individual to take part in any proceedings concerning claimants or people who had achieved refugee protection, and to have access to the evidence given and to the reasons for a decision.

All decisions would require reasons; they could be oral or written, except for the Refugee Appeal Division, for which all reasons would be written. Written reasons would also be required of the Refugee Protection Division for rejected claims, or if requested by the parties or required by the rules of the Board.

E. Provisions That Apply to Divisions Individually (Clauses 165-170)

Currently, the Minister (through a representative) is somewhat restricted in the role he or she may play during a refugee hearing. Bill C-31 would remove these restrictions. The Minister would receive notice of all hearings and, if in attendance, would have the same rights of participation as the claimant.

As noted previously, the appeal by the Refugee Appeal Division would be on paper. The Minister, as

well as the person concerned, would be allowed to make submissions. In a provision that should foster consistency across the very decentralized system, decisions on questions of law made by a panel of three members would be binding on the Refugee Protection Division. It is not yet evident whether or not a three-member panel would be the norm; if not, having many decisions made by single-member panels would not be likely to foster consistency.

F. Remedial and Disciplinary Matters (Clauses 171-180)

These provisions cover the method of dealing with appointed members of the Board who may have become incapacitated, been guilty of misconduct, failed to perform their duties, or been placed in a position incompatible with their duties. Most of the provisions of the bill would be the same as those in the current Act, with some exceptions. One is that under the bill, the matter could be referred for mediation if the Minister thought it appropriate, and interested parties, in addition to the person concerned, could participate in the inquiry on terms set by the judge. The final decision, as now, would rest with the Governor in Council, who could take any remedial action recommended by the judge, or could substitute another. The Governor in Council would, however, retain the ability to remove members for cause. Since the Chairperson of the Board would initiate the remedial/disciplinary process, reserving this power would leave the Governor in Council with the means of removing the Chairperson if it became necessary.

PART 5: TRANSITIONAL PROVISIONS, CONSEQUENTIAL, RELATED AND CONDITIONAL AMENDMENTS, REPEAL AND COMING INTO FORCE (Clauses 181-269)

Although the *Immigration Act* in general would be repealed, the many provisions governing the investigation and control of immigrant investor funds, would continue to be law.

How to treat work in progress can often be controversial when a statute is replaced. Bill C-31 provides, generally, that all matters that had been pending or in progress under the current Act, would be governed by the new Act and assigned to the appropriate new Division. However, cases that had begun under the current Refugee Division and the Appeal Division and in which substantive evidence had been introduced would be governed by the provisions of that Act, unless a decision had been made.

Refugee cases in which a hearing had already commenced before the Refugee Division would not be eligible for the new appeal process. Where decisions had already been made by the Refugee Division at the time the new Act came into force, there would also be no appeal.

Individuals whose appeals were in process to the Immigration Appeal Division but who would not have the same appeal rights under the new law, would lose their right to an appeal unless they had already been granted a stay of their removal order.

Regulations could be made regarding the transition process, "including measures regarding classes of foreign nationals who will be subject in whole or in part to this Act or the former Act." This power could be used to cover the situations of groups differently named in the current and future law ("visitors," for example), or to provide for specific situations of transition not appropriately covered by the general rule.

Most of the consequential amendments involve changing references to the *Immigration Act* in other statutes to the *Immigration and Refugee Protection Act*. Others are consequent on the changes that would eliminate the functions of the Security Intelligence Review Committee, or affect the *Citizenship Act*.(30) The definition of "enterprise crime offence" in the *Criminal Code* would be amended to include listed offences in the new Act, including the smuggling and trafficking provisions.

COMMENTARY

Much of the press coverage of the bill when it was first tabled was positive. The prospect of a faster

and "tougher" refugee determination system appealed to many, as did promises to end abuses in the system, although some of the proposals that were praised were already in fact in the existing law. The proposal to increase penalties for people smuggling was lauded, although some pointed out that the penalties were already very high and that, in any case, the organizers were generally offshore. A number of commentators called the bill fair and reasonable, though some suggested that it did not go far enough. The apparent expansion of the scope of refugee protection was questioned.

As noted previously, however, most of the press coverage did not distinguish between provisions actually contained the bill, those that the government announced it expected to place in regulations, and administrative changes. The proposed regulatory changes to the family class, for example, could have been made at any time. In the administrative category may be placed the announcement that criminality and security checks for refugee claimants would be commenced upon their arrival, rather than upon their application for permanent residence, as happens now. Clearly that is a change that could also have been made at any point in the past.

Those who commented on the consolidation of most risk reviews at the Immigration and Refugee Board were generally positive, although the restricted appeal rights received mixed reviews. The wide sweep of the regulatory powers in the bill was noted, as was the fact that regulations receive far less public scrutiny (if any) than does a bill.

Refugee advocates called the stricter provisions, particularly for refugee claimants, an overreaction to the arrival of the Chinese migrants last summer; the word "draconian" was used. They wondered whether the new provisions might tarnish Canada's reputation for welcoming newcomers. Concerns were voiced that the bill would weaken protections for refugees; the Minister's rhetoric, said to imply an association between refugee claimants and criminality and security threats, was decried. On the other hand, the proposed institution of a refugee appeal on the merits was welcomed.

Some of the other features of the bill that refugee advocates may question in the coming months include the facts that:

- detention under the bill for reasons of identity could potentially be for long periods of time;
- risk assessment would be conducted by departmental officials, rather than by the Immigration and Refugee Board, where the expertise lies; and
- the prohibition in the Convention Against Torture is an absolute one; individuals could still be returned under the bill in certain circumstances to countries where they might face torture.

---

(1) Immigration Legislative Review, *Not Just Numbers: A Canadian Framework for Future Immigration*, 1998.

(2) Citizenship and Immigration Canada, *Building on a Strong Foundation for the 21st Century: New New Directions for Immigration and Refugee Policy and Legislation*, 1999.

(3) Of course, it should be noted that the enabling powers of the current Act are also extensive.

(4) In view of the importance of the regulations, the government has indicated that it hopes to have draft regulations, or a summary of them, ready for study before the bill leaves the House of Commons Committee stage.

(5) The only reference to demographics is in clause 10(2), which requires the Minister to consult with the provinces regarding immigration levels and distribution in Canada, "taking into account ... demographic requirements."

(6) One might question why only those seeking admission would be singled out in reference to the Charter.

(7) The news release accompanying the bill states that "child" will be defined to include those under 22 (currently under 19) and "common-law partner" will be defined to include same sex-partners. Certain nuances may be necessary for the latter definition in view of the often special circumstances in an immigration situation.

(8) There is now a discretion whereby an officer may accept a candidate who is just short of receiving the required points if the officer is of the opinion that the points achieved underestimate the ability of the person to be successful in Canada. The wording of the bill may suggest that a broader power could be available to officers in future.

(9) As an example of streamlining the language of the Act, the current provision states: "Subject to the regulations, every person seeking to come into Canada shall appear before an immigration officer at a port of entry, or at such other place as may be designated by a senior immigration officer, for examination to determine whether the person is a person who shall be allowed to come into Canada or may be granted admission." The bill states: "Every person seeking to enter Canada must appear for an examination to determine whether that person may be authorized to enter and remain in Canada."

(10) Currently, this power is given to the Governor in Council, who has circuitously delegated it to the Minister. The criterion of public policy would be new.

(11) Section 24 of the current law provides, generally, that a person loses permanent residence when he or she 1) leaves Canada with the intention of abandoning Canada permanently; 2) is outside of Canada for more than six months per year, unless the person can convince an officer that there was no intention to abandon Canada. Returning resident permits are available.

(12) Bill C-16, The Citizenship of Canada Act, introduced in the House of Commons on 15 November 1999.

(13) Clause 194 provides that cards would not have to be provided to those who were permanent residents at the time the Act came into force.

(14) In the current law, subversion by force of any government must take place *in Canada*; that stipulation would be dropped by the bill.

(15) If Bill C-19 comes into force before C-31, references to that Act would be incorporated instead of the references to the *Criminal Code*. Interestingly, the new provision would drop the ability to prescribe who would be considered "senior officials" (see clause 265).

(16) "Danger to the public" would be relevant to the deportation of a *recognized* refugee. See clause 108.

(17) This could cover a limited number of offences committed at the border, for which an officer could immediately exclude a person. At present, the officer must let the person in and begin removal proceedings. A drunk driver appearing at the border, for example, could be immediately turned around if that offence were prescribed.

(18) Currently there is a stay for judicial review, except in a few specified cases.

(19) Presumably, some classes of people would continue to be ineligible to apply for permanent residence.

(20) Departmental officials have apparently indicated that period could be three days.

(21) Holding up the eligibility determination for a claimant charged with an offence carrying a maximum penalty of 10 years or more would be new.

(22) The "deeming" language seems odd. The information relating to the claim would still have to be physically (or electronically) transferred to the Board.

(23) Adding those who withdraw their claims would be new.

(24) Note that since its inception in the law in 1989, no list has been prescribed.

(25) See the Schedule to the bill, which contains the exclusion clauses of the Convention. Section F (b) would be the applicable provision.

(26) In the current Act, they are found at section 2(2).

(27) Claimants whose claims had been determined to be abandoned or withdrawn could not appeal.

(28) This would be important because individuals under a removal order cannot make a refugee claim.

(29) Individuals who had *not* left Canada could, in theory, receive a number of risk assessments if they were not removed.

(30) A number of conditional amendments would apply should Bill C-16 on citizenship, and other bills currently before Parliament, receive Royal Assent. Bill C-31 itself, once it became law, would be amended by Bill C-19, the *Crimes Against Humanity Act*, once it became law, in order to mirror the terms used in the latter statute.

---

1 800 O-Canada

Maintained by Communications Coordination Services Branch of
Public Works and Government Services Canada

Copyright & Disclaimers

Gouvernement du Canada Government of Canada Canada

English | Contactez-nous | Aide | Recherche | Site du Canada

Quoi de neuf | Qui sommes-nous | Page d'accueil du PSD | Page d'accueil de TPSGC | Page d'accueil de DGSCC

Programme des services de dépôt

Bibliothèque du Parlement
Direction de la recherche parlementaire

Les documents qui figurent sur ce site ont été rédigés par le personnel de la Direction de la recherche parlementaire; ils visent à tracer, à l'intention des parlementaires canadiens, dans un libellé simple et facile à saisir, le contexte dans lequel chaque projet de loi gouvernemental examiné a été élaboré et à fournir une analyse de celui-ci. Les résumés législatifs ne sont pas des documents gouvernementaux; ils n'ont donc aucun statut juridique officiel et ils ne constituent ni un conseil ni une opinion juridique. Prière de noter que la version du projet de loi décrite dans un résumé législatif est celle qui existait à la date indiquée au début du document. Pour avoir accès à la plus récente version publiée du projet de loi, veuillez vous rendre sur le site parlementaire Internet à l'adresse suivante www.parl.gc.ca.

LS-364F

PROJET DE LOI C-31 : LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Rédaction :
Margaret Young
Division du droit et du gouvernement
Le 25 avril 2000

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-31

CHAMBRE DES COMMUNES		SÉNAT	
Étape du Projet de loi	**Date**	**Étape du projet de loi**	**Date**
Première lecture :	6 avril 2000	Première lecture :	
Deuxième lecture :	6 juin 2000	Deuxième lecture :	
Rapport du comité :		Rapport du comité :	
Étape du rapport :		Étape du rapport :	

Troisième lecture : Troisième lecture :

Sanction royale :
Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publicaiton est indiqué en **caractères gras**.

TABLE DES MATIÈRES

CONTEXTE

QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVES AU PROJET DE LOI

A. Style

B. Définitions (article 2)

C. Objet de la loi (article 3)

D. Mise en application (articles 4 à 6)

E. Accords internationaux (articles 7 à 10)

PARTIE 1 : IMMIGRATION AU CANADA

A. Section 1 — Formalités préalables à l'entrée et sélection (articles 11 à 14)

1. Formalités préalables à l'entrée

2. Sélection des résidents permanents

3. Régime de parrainage

4. Règlements

B. Section 2 — Contrôle (articles 15 à 17)

C. Section 3 — Entrée et séjour au Canada (articles 18 à 28)

1. Entrée et séjour

2. Autorisation d'entrer et de séjourner

3. Droits et obligations des résidents permanents et des résidents temporaires

4. Attestation de résidence

5. Règlements

D. Section 4 — Interdiction de territoire (articles 29 à 38)

E. Section 5 — Perte de statut et renvoi (articles 39 à 49)

1. Constat de l'interdiction de territoire

2. Enquête par la section de l'immigration

3. Fin du statut de résident

4. Exécution des mesures de renvoi

5. Effet de la mesure de renvoi

6. Règlements

F. Section 6 — Détention et mise en liberté (articles 50 à 55)

G. Section 7 — Droit d'appel (articles 56 à 65)

H. Section 8 — Contrôle judiciaire (articles 66 à 69)

I. Section 9 — Examen de renseignements à protéger (articles 70 à 81)

1. Examen à la demande du ministre et du solliciteur général

2. Détention

3. Examen dans le cadre d'une enquête, d'un contrôle de détention, d'un appel en matière d'immigration et d'une demande de contrôle judiciaire

J. Section 10 — Dispositions générales (articles 82 à 87)

PARTIE 2 : PROTECTION DES RÉFUGIÉS

A. Section 1 — Notion d'asile, de réfugié au sens de la Convention et de personne à protéger (articles 88 à 92)

B. Section 2 — Réfugiés et personnes à protéger (articles 93 à 106)

1. Demande d'asile

2. Contrôle de la recevabilité de la demande d'asile

3. Interruption de l'étude de la demande d'asile

4. Procédure d'extradition

5. Étranger sans papiers

6. Décision sur la demande d'asile et fin de l'asile

7. Annulation par la Section de la protection des réfugiés

8. Appel devant la Section d'appel des réfugiés

C. Section 3 — Examen des risques avant renvoi (articles 107 à 109)

1. Protection

2. Principe du non-refoulement

PARTIE 3 : EXÉCUTION

A. Organisation d'entrée illégale au Canada (articles 110 à 114)

B. Infractions relatives aux documents (articles 115 et 116)

C. Infractions générales (articles 117 à 122)

D. Produits de la criminalité (articles 123 à 125)

E. Règles visant les poursuites (articles 126 à 129)

F. Confiscation (article 130)

G. Agents d'application de la loi (articles 131 à 135); agents de la paix (articles 136 et 137)

H. Contraventions (article 138)

I. Créances de sa Majesté (articles 139 à 141)

J. Dispositions applicables aux transporteurs (articles 142 à 147)

PARTIE 4 : COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

A. Composition de la Commission (articles 148 à 153)

B. Siège et personnel (articles 154 et 155)

C. Présidence de la Commission (articles 156 et 157); Fonctionnement de la Commission (articles 158 et 159)

D. Attributions communes (articles 160 à 164)

E. Dispositions qui s'appliquent aux sections individuellement (articles 165 à 170)

F. Mesures correctives et disciplinaires (articles 171 à 180)

PARTIE 5 : DISPOSITIONS TRANSITOIRES, MODIFICATIONS CORRÉLATIVES, MODIFICATIONS CONDITIONNELLES, ABROGATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR (articles 181 à 269)

COMMENTAIRE

PROJET DE LOI C-31 : LOI SUR L'IMMIGRATION ET LA PROTECTION DES RÉFUGIÉS

Le projet de loi C-31, Loi concernant l'immigration au Canada et l'asile conféré aux personnes déplacées, persécutées ou en danger (la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*), a été approuvé en première lecture par la Chambre des communes le 6 avril 2000. Le projet de loi abrogera et remplacera la *Loi sur l'immigration* actuellement en vigueur. Le projet de loi couvre tous les aspects non administratifs de l'immigration : la sélection des immigrants, les étrangers qui peuvent ou ne peuvent pas entrer au Canada, l'exécution de la loi, la détention et la mise en liberté, les appels, la protection des réfugiés, la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, les infractions en matière d'immigration, et nombre d'autres questions techniques.

CONTEXTE

La récente réforme de l'immigration a commencé, à la fin de 1996, par la nomination d'un groupe de trois personnes chargé de revoir tous les aspects de la *Loi sur l'immigration*, des politiques et des usages en la matière. Ses membres ont consulté de nombreuses sources et leur rapport a été publié en janvier 1998(1). La ministre de l'époque, poursuivant ses consultations auprès du public, a produit, en janvier 1999, un document de travail qui contribué davantage à la démarche(2). À l'été de 1999, l'arrivée de quatre bateaux de migrants chinois a mis sur la sellette les systèmes canadiens d'immigration et de reconnaissance des réfugiés, une conjoncture qui a intensifié le processus d'examen et de réforme. En mars 2000, le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration a apporté sa contribution au débat en déposant un rapport intitulé *Protection des réfugiés et sécurité des frontières : trouver un juste milieu*.

Une bonne partie de la structure de la *Loi sur l'immigration* en vigueur aujourd'hui date des années 70. La Commission de l'immigration et du statut de réfugié et le système de détermination du statut de réfugié ont été institués en 1989 et modifiés de façon appréciable au début de 1993. Les autres dispositions de la loi ont été modifiées au début de 1993, et à nouveau en 1995. Ainsi, même si la loi actuelle date du milieu des années 70, il n'en est pas moins vrai qu'elle a fait l'objet, depuis, de nombreuses modifications. On ne peut nier, par ailleurs, que sa complexité se soit accrue de façon notable au cours de ce processus.

QUESTIONS GÉNÉRALES RELATIVES AU PROJET DE LOI

A. Style

Presque tout le texte du projet de loi C-31 est rédigé dans un langage plus simple que celui de la loi actuelle et le style adopté permet d'éviter les nombreux renvois par numéro d'article qui obscurcissent la compréhension de celle-ci. Les dispositions qui traitent de domaines similaires ont été regroupées. Le projet de loi devrait donc être plus facile d'accès et plus compréhensible. La terminologie a également été simplifiée, un grand nombre de termes ont été éliminés et certains

termes nouveaux ont été introduits. Par exemple, le terme « étranger » (« foreign national » dans la version anglaise) désigne toute personne à l'exclusion des citoyens canadiens. Il est intéressant de noter que le terme « immigrant » n'apparaît pas dans le projet de loi, ni le terme « visiteur ». Pour la première fois, le législateur renvoie à des instructions données par le ministre qui ne sont pas des règlements.

Le projet de loi, s'il est adopté, donnera une loi beaucoup plus concise que la loi en vigueur. Un certain nombre de facteurs contribuent à cette concision, parmi lesquels les regroupements que nous venons de signaler. Un autre facteur important est l'étendue considérable des pouvoirs réglementaires prévus par le projet de loi(3). Il en résulte qu'une simple lecture de la loi ne donne pas un tableau complet du programme d'immigration et d'accueil des réfugiés.

Le fait que le législateur ait ainsi élargi le champ de la réglementation a créé une certaine confusion quant l'interprétation du contenu du projet de loi. Un grand nombre de communiqués de presse ont attiré l'attention sur des enjeux que n'aborde pas le projet de loi lui-même, mais qui sont liés aux changements réglementaires ou administratifs visés par le ministère de la Citoyenneté et de l'Immigration. Il faut donc faire preuve de circonspection lorsqu'on tient compte des réactions du public au projet de loi(4).

À maints égards, le projet de loi reflète la loi en vigueur, même si les importants remaniements du texte peuvent obscurcir cette réalité.

B. Définitions (article 2)

Les différences de style entre la loi actuelle et le projet de loi sautent aux yeux. La section des définitions de la loi actuelle présente 47 définitions, alors que celle du projet de loi n'en comporte que cinq dans la version anglaise et trois dans la version française. Bien que cette simplification ait du mérite, elle ne va pas sans soulever certains problèmes. Par exemple, on ne trouve pas, dans le projet de loi, de définition de « résident permanent ». On n'y trouve pas non plus de définition de « mesure de renvoi » qui laisse entendre, comme c'est le cas dans la loi en vigueur, qu'il pourrait y avoir différentes sortes de mesures (même si pareille précision pourrait être apportée dans les règlements). Ainsi qu'il a déjà été signalé, le terme « immigrant » tomberait en désuétude. Un certain nombre de définitions clés sont fournies ailleurs dans le projet de loi, mais plusieurs ne figureraient que dans les règlements. La loi pourrait, de ce fait, devenir plus hermétique.

Deux définitions seraient nouvelles. Ainsi qu'il a été signalé ci-dessus, le terme « foreign national » (version anglaise seulement) désignerait toute personne qui n'a pas le statut de citoyen canadien. Il pourrait laisser entendre implicitement que le statut de résident permanent est en fait accidentel et peut être retiré dans des circonstances particulières. Le renvoi à la Convention contre la torture est également nouveau et devient important dans le contexte de la protection des réfugiés. L'annexe du projet de loi reprendrait la définition du terme « torture » qui figure à l'article 1 de la Convention.

C. Objet de la loi (article 3)

L'article 3 subdiviserait l'objet de la nouvelle loi selon qu'il s'agit d'immigration ou de réfugiés. Tous les objectifs de la loi actuelle, à une exception près, seraient retenus avec quelques changements mineurs de formulation. L'exception concerne « la réalisation des objectifs démographiques [...] en ce qui concerne le chiffre, le taux de croissance, la structure et à la répartition géographique de la population canadienne ». Il n'y aurait donc plus aucun lien direct entre les facteurs démographiques et l'immigration dans la nouvelle loi(5). Par contre, un nouvel objectif en matière d'immigration serait de permettre d'atteindre, grâce à l'adoption de normes uniformes et un traitement rapide, les objectifs que se sont fixés les gouvernements fédéral et provinciaux.

Les objectifs qui concernent les réfugiés seraient considérablement élargis. L'article 3 comporterait une série d'objectifs généraux : protection et réinstallation des réfugiés, mise en place d'une procédure équitable et efficace pour assurer l'intégrité du système de protection des réfugiés, importance de l'intégration des réfugiés et promotion, « à l'échelle internationale, de la sécurité et de

la justice par l'interdiction du territoire aux étrangers et demandeurs d'asile qui sont de grands criminels ou constituent un danger pour la sécurité ».

La loi devrait être interprétée et appliquée de manière à promouvoir les intérêts du Canada, à encourager la responsabilisation et la transparence, à faciliter la coopération entre les gouvernements canadiens et les gouvernements et organismes étrangers et à garantir que ceux qui veulent être admis au Canada seront traités de façon conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*(6).

D. Mise en application (articles 4 à 6)

Ces dispositions établissent que le gouverneur en conseil pourrait, sous réserve des autres dispositions de la loi, prendre les règlements d'application qui sont prévus dans la loi et ceux qui, tout en n'étant pas cités, seraient jugés nécessaires à son application. Le ministre pourrait désigner les personnes qu'il chargerait, à titre d'agents, de l'administration de la loi, bien qu'un nombre limité d'attributions, nommément désignées, ne pourraient être déléguées. Comme à l'heure actuelle, ces restrictions concerneraient des décisions pouvant avoir des conséquences graves telles que l'interdiction de territoire pour des motifs liés à l'intérêt national, le dépôt d'un certificat de sécurité et les dispositions régissant le refoulement d'une personne ayant le statut de réfugié.

E. Accords internationaux (articles 7 à 10)

Comme dans le cadre de la loi actuelle, le projet de loi autoriserait le ministre, avec l'agrément du gouverneur en conseil, à conclure des accords avec des gouvernements étrangers pour l'application de la loi. À titre d'exemple, cette disposition lui permettrait de conclure un accord régissant le refoulement des demandeurs du statut de réfugié. Le projet de loi lui conférerait également le pouvoir de conclure des accords avec les organisations internationales; il s'agirait d'une nouvelle attribution. Le pouvoir de conclure des accords avec les provinces serait maintenu sous réserve de la publication annuelle de la liste des accords en vigueur.

L'article 9 précise les règles qui gouverneraient l'admission des résidents permanents dans une province avec laquelle un accord a été conclu. Les répondants refusés pour des motifs financiers devraient utiliser les mécanismes d'appel provinciaux et, sauf stipulation contraire, ils ne pourraient pas en appeler au titre de la loi, sauf pour des motifs d'ordre humanitaire.

Comme dans la loi actuelle, l'article 10 *exigerait* que le ministre consulte les provinces sur les futurs niveaux d'immigration, la répartition des immigrants au Canada (compte tenu des besoins économiques et démographiques régionaux) et les mesures d'intégration. Une nouvelle disposition *autoriserait* le ministre à consulter les provinces sur les orientations et les programmes en vue de faciliter la coopération et de permettre au gouvernement fédéral de prendre en considération les effets de la loi sur les provinces.

PARTIE 1 : IMMIGRATION AU CANADA

A. Section 1 — Formalités préalables à l'entrée et sélection (articles 11 à 14)

1. Formalités préalables à l'entrée

L'article 11 confirme le principe fondamental de la loi actuelle selon lequel l'étranger doit, préalablement à son entrée au Canada, demander à l'agent les documents requis par règlement. L'article 8 de la loi actuelle porte que quiconque cherche à entrer au Canada est présumé être immigrant sauf s'il fait la preuve du contraire; cette présomption, vu la double intention du paragraphe 20(4), ne serait pas maintenue. Il s'agirait d'un changement appréciable, propre à faciliter le séjour temporaire, mais légitime, des étrangers qui souhaitent demander un statut de résident permanent ou qui en ont déjà fait la demande.

2. Sélection des résidents permanents

L'article 12 précise les trois grandes catégories d'immigrants et leurs caractéristiques essentielles. Ainsi, les étrangers seraient sélectionnés dans la catégorie « immigration économique » sur la base de leurs possibilités de s'établir avec succès sur le plan économique au Canada.

Les membres de la catégorie « regroupement familial » devraient avoir un lien de parenté avec un citoyen canadien ou un résident permanent à titre d'époux, de conjoint de fait, d'enfant ou d'autre membre de la famille prévu par règlement. Les termes « conjoint de fait » et « enfant » ne sont pas définis dans le projet de loi; leur définition est renvoyée aux règlements(7).

La troisième grande catégorie, qui s'applique aux réfugiés au sens de la Convention, et aux personnes à protéger se subdivise en quatre sous-catégories : « réfugiés au sens de la Convention – outremer », « humanitaire », « réfugiés au sens de la Convention –Canada » et « personnes à protéger ». Les termes « réfugiés au sens de la Convention » et « personnes à protéger » sont tous deux définis dans la partie 2 du projet de loi, qui traite de la protection des réfugiés.

3. Régime de parrainage

L'article 13 dispose que tout citoyen canadien ou tout résident permanent pourrait parrainer l'entrée et le séjour d'un étranger de la catégorie « regroupement familial » et que tout groupe pourrait parrainer un étranger faisant partie des catégories « réfugiés au sens de la Convention – outremer » ou « humanitaire ». La disposition expresse établissant que l'engagement lierait le répondant et que des agents seraient désignés pour en assurer l'exécution est nouvelle.

4. Règlements

Les règlements relatifs à cette section pourraient définir n'importe quel terme (notamment, « enfant » et « conjoint de fait ») et établir et régir tous les détails relatifs aux susdites catégories et sous-catégories d'étrangers. Comme c'est le cas actuellement, les critères de sélection pour la catégorie « immigration économique » (le « système de points d'appréciation ») seraient établis par règlement, y compris la pondération des critères et les procédures à suivre pour les appliquer. Il est important de signaler qu'on préciserait les cas où l'agent pourrait substituer aux critères son appréciation de la possibilité qu'a l'étranger de s'établir avec succès sur le plan économique au Canada(8).

Les règlements préciseraient également le nombre de demandes qui pourraient être acceptées, traitées ou approuvées annuellement, le nombre de visas qui pourraient être délivrés et les mesures à prendre en cas de dépassement. Les conditions qui pourraient être imposées à la délivrance de visas seraient établies de même que les dispositions régissant les engagements de parrainage et les sanctions pour inobservation de ceux-ci.

Les règlements permettraient en outre la désignation de catégories de personnes telles que les époux, les travailleurs étrangers ou les étudiants étrangers qui auraient le droit de s'établir au Canada lorsqu'ils seraient déjà sur son territoire.

Puisqu'on envisage de permettre aux institutions ou aux organisations étrangères de faire des recommandations au ministre, voire de prendre des décisions, il serait possible de prendre des règlements pour régir ce processus.

B. Section 2 — Contrôle (articles 15 à 17)

Ces articles donneraient aux agents le pouvoir de procéder à un contrôle dans le cadre d'une demande présentée par des citoyens canadiens, des résidents permanents ou des visiteurs (des étrangers autres que des résidents permanents) en vue de déterminer si ces personnes peuvent entrer et séjourner au Canada. La formulation « et si, par ailleurs, il peut être interdit de territoire » (en anglais « at any time ») indiquerait que l'interdiction de territoire pourrait survenir en tout temps. L'obligation actuelle de répondre vérifiquement aux questions posées et de présenter les documents requis demeurerait. Les visiteurs devraient se soumettre, sur demande, à une visite médicale. Les

pouvoirs, dont jouissent les agents, en vertu de la loi actuelle, d'intercepter des véhicules, de fouiller les passagers, de saisir les documents et d'arrêter les véhicules seraient maintenus.

En plus de régir l'application de la présente section, les règlements pourraient encadrer la mise en œuvre du contrôle et le ministre pourrait donner des instructions à cet égard.

C. Section 3 — Entrée et séjour au Canada (articles 18 à 28)

1. Entrée et séjour

Le projet de loi, tout comme la loi actuelle, porte que quiconque chercherait à entrer au Canada serait tenu de se soumettre au contrôle prescrit(9). Tout citoyen canadien et toute personne inscrite comme Indien en vertu de la *Loi sur les Indiens* aurait le *droit* d'entrer et de demeurer au Canada cependant que tout étranger ayant le statut de résident permanent pourrait entrer si l'agent établissait qu'il avait cette qualité et continuait à se conformer à la loi.

2. Autorisation d'entrer et de séjourner

En vertu de ces articles, l'agent pourrait admettre quelqu'un à titre de résident permanent si ses papiers étaient en règle et il pourrait conférer à quelqu'un le statut de résident temporaire s'il était sûr de ses intentions. Ainsi qu'il a été signalé précédemment, le terme « visiteur » ne serait plus utilisé. L'introduction, dans le projet de loi, de la notion de « double intention » serait un élément nouveau important. Quiconque aurait l'intention d'obtenir le statut de résident permanent pourrait être autorisé à séjourner au Canada à titre de résident temporaire pourvu que l'agent soit convaincu que la personne en question ne visait rien d'autre, dans l'immédiat, qu'un séjour temporaire.

Comme dans la loi actuelle, l'agent pourrait délivrer un permis, révocable en tout temps, aux personnes interdites de territoires si les circonstances le justifiaient. Le ministre pourrait donner des instructions à cet effet.

L'article 22 maintiendrait l'importante latitude dont jouit le ministre de déroger aux dispositions de la loi et d'octroyer le statut de résident permanent pour des motifs humanitaires ou si l'intérêt public le justifie(10). L'obligation du ministre de prendre en considération les intérêts supérieurs de l'enfant directement touché par la décision serait nouvelle. Cette disposition reflète la décision prise en juillet 1999 par la cour Suprême du Canada dans l'affaire Baker.

Les règlements régiraient l'application des articles de la présente section.

3. Droits et obligations des résidents permanents et des résidents temporaires

Le projet de loi préciserait les droits et les obligations des résidents permanents, une question qui, depuis des années, pose problème(11). La règle principale, qui admettrait d'importantes exceptions, imposerait à quiconque voudrait conserver le statut de résident permanent l'obligation d'être effectivement présent au Canada pendant au moins deux ans (730 jours) pour chaque période de cinq ans de résidence. Certaines personnes seraient réputées être effectivement présentes au Canada, même si elles ne s'y trouvaient pas :

1. L'époux, le conjoint de fait ou l'enfant d'un citoyen canadien accompagnant celui-ci. Tout motif d'absence serait valable.

2. Le résident permanent employé à temps plein par une entreprise canadienne ou par l'administration publique fédérale ou provinciale, ainsi que l'époux, le conjoint de fait et l'enfant qui l'accompagneraient.

En plus de ces dispositions précises, les règlements pourraient régir « la présence effective au Canada, [et] les circonstances dans lesquelles un étranger est réputé être effectivement présent… ».

Ainsi, même si l'article 24 autorisait à considérer qu'il y a résidence en cas d'absence d'un résident permanent *pour raisons d'emploi*, les règlements pourraient ouvrir la porte aux *travailleurs autonomes* ou à ceux qui sont employés par des entreprises établies outremer, ce qui pourrait aggraver le problème des résidents permanents absents.

Ces dispositions devraient être prises en compte de concert avec celles du nouveau projet de loi sur la citoyenneté déposé devant le Parlement(12); ce projet de loi exigerait une présence effective au Canada au cours de trois des six ans qui précèdent la demande de citoyenneté.

L'article 26 aborde la question des droits qu'auraient les enfants de résidents permanents de fréquenter l'école. En général, *tous les enfants* devraient être autorisés à fréquenter l'école jusqu'au niveau universitaire; toutefois, si un parent n'avait pas l'autorisation de travailler ou d'étudier, l'enfant devrait obtenir une autorisation.

4. Attestation de résidence

L'article 27 porte que le résident permanent recevrait une attestation de sa qualité, sauf si l'agent en décidait autrement(13). Le gouvernement a introduit pour la première fois le principe d'une telle carte dans le projet de loi C-86 adopté par le Parlement en 1992. Des cartes pourraient également être remises aux résidents temporaires.

5. Règlements

Les règlements pourraient régir l'application de la présente section, y compris les définitions, les catégories de résidents temporaires telles que les étudiants et les travailleurs, et les critères de sélection. Ainsi qu'il a déjà été noté, les règlements pourraient définir de façon plus précise le concept de « présence effective ».

D. Section 4 — Interdiction de territoire (articles 29 à 38)

Ces dispositions sont très importantes. L'interdiction de territoire pourrait résulter (sauf indication contraire) d'événements passés, présents et futurs et les motifs invoqués viseraient également l'omission. Bien que la loi actuelle fasse implicitement état de catégories d'événements emportant l'interdiction de territoire, le projet de loi les clarifierait et les simplifierait. Il propose neuf motifs d'interdiction de territoire assortis de certaines sous-catégories. Nous les examinerons dans l'ordre.

Sécurité : Le projet de loi continuerait à tenir pour des motifs d'interdiction de territoire l'espionnage, la subversion contre toute institution démocratique, les actes visant au renversement d'un gouvernement *par la force*(14), le terrorisme, le danger pour la sécurité du Canada, les actes de violence susceptibles d'infliger des blessures à des Canadiens ou l'affiliation à une organisation impliquée dans des activités d'espionnage, de subversion ou de terrorisme. Néanmoins, comme c'est le cas aujourd'hui, le ministre pourrait autoriser le séjour de personnes à qui ces motifs s'appliqueraient si leur présence n'était pas préjudiciable à l'intérêt national. Cette décision ne pourrait être déléguée.

Atteintes aux droits de la personne : Le projet de loi, en vertu de ce motif, continuerait à imposer l'interdiction de territoire aux auteurs de crimes de guerre et aux personnes de rang élevé au service de régimes qui violent les droits de la personne (en se livrant au terrorisme, à des atteintes graves aux droits de la personne, à des crimes de guerre ou à des crimes contre l'humanité). Actuellement, la liste de ces personnes de haut rang est dressée dans la loi; le projet de loi la renverrait aux règlements (15). Une nouvelle disposition frapperait également d'interdiction de territoire les représentants d'un gouvernement contre lequel le Canada aurait imposé ou convenu d'imposer des sanctions. Comme c'est le cas actuellement, le ministre pourrait autoriser le séjour des personnes décrites dans ce paragraphe si leur présence n'était pas préjudiciable à l'intérêt national. Cette décision ne pourrait être déléguée.

Grande criminalité : Telle que définie, la « grande criminalité » emporterait l'interdiction de

territoire pour tout ressortissant étranger demandant un statut de résidence permanente ou temporaire ou, s'il était déjà au Canada, garantirait son renvoi. Une autre disposition pourrait s'appliquer au titre de la protection des réfugiés. Le tableau suivant illustre les règles proposées :

CRIMES COMMIS AU CANADA	CRIME COMMIS À L'EXTÉRIEUR DU CANADA
Tous les étrangers : Déclaration de culpabilité relative à une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à 10 ans OU peine d'emprisonnement de plus de 6 mois.	Tous les étrangers : Déclaration de culpabilité relative à une infraction commise à l'extérieur du Canada qui, commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à 10 ans. Réhabilitation possible.
	Perpétration à l'extérieur du Canada d'un *acte* qui est une infraction là où il a été commis et qui, commis au Canada, serait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à 10 ans. Réhabilitation possible.
Aux fins de la protection des réfugiés : Déclaration de culpabilité relative à une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à 10 ans ET peine d'emprisonnement d'au moins deux ans. Note : Il n'y a pas de mention, dans la loi actuelle, d'une peine de prison, et la personne ne perd son droit de demander asile ou n'est déportée que si elle constitue un danger pour la sécurité publique au Canada(16).	Aux fins de la protection des réfugiés : Déclaration de culpabilité relative à une infraction commise à l'extérieur du Canada qui, si commise au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable d'un emprisonnement maximal égal ou supérieur à 10 ans. Réhabilitation possible. Note : Il faut actuellement que l'on ait conclu que la personne constitue un danger pour la sécurité publique au Canada.

Criminalité : Pour les résidents non permanents, les normes susdites s'appliquent, de même que les normes suivantes, qui visent les crimes moins graves.

CRIMES COMMIS À L'INTÉRIEUR DU CANADA – RÉSIDENTS NON PERMANENTS	CRIMES COMMIS À L'EXTÉRIEUR DU CANADA – RÉSIDENTS NON PERMANENTS
Déclaration de culpabilité relative à une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation (même s'il s'agit d'une mise en accusation par procédure sommaire) ou à deux infractions punissables par procédure sommaire, qui ne découlent pas des mêmes faits.	Déclaration de culpabilité relative à une infraction qui, commise au Canada, serait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation ou à deux infractions qui ne découlent pas des mêmes faits et qui seraient des infractions à une loi fédérale punissables par procédure sommaire. Réhabilitation possible.

Perpétration, lors de l'entrée au Canada, d'une infraction qui constitue une infraction précisée par règlement à une loi fédérale (il s'agit d'une nouvelle disposition(17)).	Perpétration d'un *acte* considéré comme une infraction là où il a été commis et qui, si commis au Canada, constituerait une infraction à une loi fédérale punissable par mise en accusation. Réhabilitation possible.

Le terme « réhabilitation possible » dans les tableaux précédents signifie que le ministre aurait le pouvoir de décider si la personne avait été réhabilitée au terme d'un délai réglementaire ou si elle faisait partie d'une catégorie de personnes présumées réhabilitées.

Crime organisé : L'appartenance à un groupe qui se livre à des activités criminelles organisées continuerait à emporter interdiction de territoire. La description de ce qui constitue une activité criminelle organisée comprendrait les nouvelles catégories « passage de clandestin », « trafic de personnes » et « recyclage des produits de la criminalité ». Le ministre aurait le pouvoir d'autoriser le séjour au Canada de telles personnes s'il était convaincu que leur présence ne serait nullement préjudiciable à l'intérêt national. Cette prérogative ne pourrait être déléguée. Une nouvelle disposition garantirait que les personnes introduites au Canada par suite d'activités criminelles organisées ne pourraient faire l'objet d'une interdiction de territoire pour ce seul motif. Cette disposition reflète l'opinion selon laquelle les personnes que les membres du crime organisé font entrer au Canada sont en fait des victimes.

Santé : Les motifs invoqués au titre de la loi actuelle continueraient à s'appliquer. Une personne serait frappée d'interdiction de territoire s'il existait des motifs de croire qu'elle représenterait un danger pour la santé ou la sécurité publiques ou un fardeau excessif pour les services sociaux ou de santé. Les résidents permanents ne pourraient pas être renvoyés pour ce motif.

Motifs financiers : Les motifs actuels continueraient à s'appliquer. Une personne serait frappée d'interdiction de territoire si elle n'avait ni la capacité ni la volonté de subvenir à ses propres besoins ou à ceux de toute personne à sa charge sans faire appel à l'assistance sociale. Les résidents permanents ne pourraient pas être renvoyés pour ce motif.

Fausses déclarations : Actuellement, un résident permanent peut être dénoncé s'il a été reçu sur présentation de documents frauduleux ou « grâce à des moyens frauduleux ou inopportuns ou d'une présentation erronée de faits importants ». Le projet de loi simplifie cette disposition et élargit peut-être quelque peu sa portée en précisant qu'un étranger pourrait être interdit de territoire s'il faisait, directement ou indirectement, une présentation erronée de faits importants ou les dissimulait, ce qui aurait ou pourrait avoir pour effet d'entraîner une erreur dans l'application de la loi. Si c'était le répondant qui avait fait une fausse déclaration, le ministre pourrait exercer sa discrétion. Un réfugié dont le statut aurait été modifié pour fausse déclaration tomberait également sous le coup d'une telle interdiction de territoire, qui resterait en vigueur pour une période de deux ans.

Manquement à la loi : Un étranger qui n'a pas obtenu le statut de résident permanent serait interdit de territoire s'il contrevenait à une quelconque disposition de la loi. Les résidents permanents ne pourraient être frappés d'interdiction en vertu de cette disposition générale que s'ils enfreignaient l'obligation de présence effective.

Le paragraphe 37(2) modifierait le traitement des groupes familiaux prescrit par la loi actuelle. Si les personnes à charge qui accompagnent — ou, dans les cas réglementaires, celles qui n'accompagnent pas — la personne en cause étaient interdites de territoire, le groupe familial tout entier en serait frappé.

Les règlements pourraient régir l'application de la présente section et définir les termes. Ils pourraient également établir les circonstances dans lesquelles une catégorie d'étrangers pourrait être exemptée de l'application de ces dispositions. Ces prérogatives pourraient, par exemple, être utilisées pour exempter de toute obligation médicale les réfugiés sélectionnés à l'étranger ou les membres désignés de leur famille.

E. Section 5 — Perte de statut et renvoi (articles 39 à 49)

1. Constat de l'interdiction de territoire

Alors que la loi actuelle est une mosaïque complexe de constats et de distinctions, le projet de loi stipule simplement que si un agent estimait qu'un étranger était interdit de territoire au Canada, il pourrait établir un rapport circonstanciel et le transmettre au ministre (lequel en déléguerait la réception comme il se doit).

Le ministre pourrait, s'il considérait que le rapport était fondé, déférer le cas à la Section de l'immigration pour la tenue d'une enquête ou, si les règlements le prévoyaient, prendre contre l'étranger une mesure de renvoi immédiate. Sous le régime de la loi actuelle, les agents de l'immigration peuvent prendre eux-mêmes, dans certaines circonstances, les mesures de renvoi. Reste à voir si la nouvelle loi leur octroiera une plus grande latitude.

2. Enquête par la section de l'immigration

La Section d'arbitrage de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié deviendrait la Section de l'immigration et le terme « enquête » serait maintenu (le terme « inquiry » dans la version anglaise serait remplacé par « admissibility hearing »). La Section de l'immigration, au terme de l'enquête, pourrait autoriser l'entrée d'un citoyen, d'un résident permanent ou d'un résident temporaire ou prendre des mesures de renvoi.

Les modalités de l'enquête sont précisées dans le cadre d'un bref article (article 40) qui ne parle pas du statut des agents qui en sont chargés. Ceux-ci portent, sous le régime de la loi actuelle, le titre de « juges ». Les questions de procédure et les droits des parties sont couverts dans la partie 4 du projet de loi.

3. Fin du statut de résident

Même si le statut de résident permanent n'est pas défini dans la nouvelle loi, les articles 41 et 42 traitent de la perte de ce statut. Le statut de résident permanent prendrait fin à l'obtention de la citoyenneté canadienne. Il cesserait aussi lorsque le manquement à l'obligation de résidence aurait été constaté et après qu'on aurait tenu compte des circonstances d'ordre humanitaire, y compris celles relatives à l'enfant directement touché. Il prendrait fin également lorsqu'une mesure de renvoi deviendrait exécutoire ou lorsque la demande d'asile d'un réfugié serait annulée en dernier ressort.

Les résidents temporaires perdraient leur statut à l'expiration de la période de séjour autorisé au Canada, en raison d'un manquement aux conditions rattachées à ce séjour ou à la révocation de l'autorisation de séjourner.

4. Exécution des mesures de renvoi

En général, serait exécutoire la mesure de renvoi non susceptible d'appel. En cas de mesure susceptible d'appel, il faudrait attendre, pour que la mesure de renvoi devienne exécutoire, que toutes les procédures aient été suivies.

Les demandeurs d'asile continueraient, comme maintenant, à faire l'objet de mesures de renvoi conditionnel qui deviendraient exécutoires peu de temps après le constat d'irrecevabilité de la demande d'asile ou quand il y aurait eu décision sur la demande ou sur l'appel interjeté. Par conséquent, il n'y aurait pas automatiquement de sursis à l'exécution d'une mesure de renvoi si un demandeur d'asile dont la demande avait été refusée demandait un contrôle judiciaire(18).

Tout comme sous le régime de la loi actuelle, la mesure de renvoi exécutoire serait appliquée dès que les circonstances le permettraient. Comme c'est le cas actuellement, les personnes concernées pourraient solliciter un sursis auprès du tribunal; le ministre devrait pouvoir présenter ses

observations. Le ministre pourrait préciser les pays pour lesquels une mesure de renvoi pourrait faire l'objet d'un sursis temporaire. Cette prérogative serait assujettie aux règlements; une telle liste reprendrait vraisemblablement la courte liste officieuse actuelle de pays vers lesquels le Canada ne procède habituellement à aucun renvoi et elle pourrait inclure d'autres pays susceptibles de produire des réfugiés.

5. Effet de la mesure de renvoi

Comme c'est actuellement le cas, les personnes qui feraient l'objet d'une mesure de renvoi exécutoire ne pourraient pas revenir au Canada sans autorisation ni sans s'acquitter des obligations financières découlant des mesures de renvoi (établies par règlement). Si une personne n'ayant pas droit d'appel avait été renvoyée du Canada et si la mesure de renvoi avait été cassée à la suite d'un contrôle judiciaire, l'étranger visé pourrait revenir au Canada aux frais du ministre.

6. Règlements

Comme dans les autres sections du projet de loi, les règlements pourraient régir l'application de la présente section. On cherche en vain, dans le projet de loi, la description des diverses catégories de mesures de renvoi que propose la loi actuelle. Il est probable que les pouvoirs généraux et particuliers que confère l'article 49 seront utilisés à cette fin.

F. Section 6 — Détention et mise en liberté (articles 50 à 55)

À quelques exceptions près, le projet de loi C-31 maintiendrait les dispositions de la loi actuelle sur la détention. Un agent pourrait détenir un étranger, dès son entrée, pour des raisons administratives, à savoir si la procédure de contrôle était différée ou jusqu'à la tenue de l'enquête. L'agent pourrait également détenir l'étranger dès son entrée s'il soupçonnait que celui-ci était interdit de territoire pour des raisons de sécurité ou pour atteinte aux droits de la personne. Ces dispositions sont analogues à celles de la loi actuelle.

Les principaux motifs de détention continueraient d'être que la personne constitue un danger pour la sécurité publique, qu'il est peu probable qu'elle se soumette à une procédure la visant aux titres de la présente loi ou qu'elle n'a pas pu établir son identité. La structure actuelle du contrôle serait maintenue. Un agent pourrait ordonner la mise en liberté dans les 48 heures; après 48 heures ou peu de temps après, la Section de l'immigration contrôlerait les motifs justifiant la détention. Par la suite, l'étranger comparaîtrait pour un autre contrôle après sept jours, puis une fois tous les 30 jours. Dans le cadre du système actuel, les personnes détenues pour des motifs d'identité ou de sécurité et de droits de la personne sont soumises à un contrôle tous les sept jours, mais aucun passage à un contrôle aux 30 jours n'est prévu.

Le projet de loi introduirait la notion de « coopération » des personnes détenues pour défaut de fournir leur identité. Ces personnes pourraient être remises en liberté si elles coopéraient avec le ministre en lui fournissant des renseignements utiles à l'établissement de leur identité *et* si celle-ci était établie ou ne pouvait l'être malgré les efforts valables du ministre, ou encore si le ministre n'avait pas fait des efforts valables pour enquêter sur l'identité de l'intéressé.

Ces dispositions inciteraient fortement les personnes non identifiées à coopérer en fournissant les renseignements nécessaires aux agents. À défaut de cette coopération, elles ne seraient remises en liberté que si le ministre n'avait pas fait des efforts valables pour enquêter sur leur identité.

Actuellement, il n'y a pas de règlement sur la détention, même si la Commission de l'immigration et du statut de réfugié et le ministère ont élaboré des lignes directrices sur la détention. Le projet de loi dispose que les règlements pourraient régir les conditions de mise en liberté ainsi que les motifs et les critères s'y rapportant. Les critères relatifs au maintien en détention pourraient également être élaborés de même que toute règle spéciale pour les enfants mineurs.

Bien que la documentation relative au projet de loi établisse que les personnes entrant au Canada à

titre de membres d'un réseau de contrebande organisé seraient détenues, le projet de loi ne comporte aucune disposition à cet égard. Il est vraisemblable que le législateur veut renvoyer ce motif de détention dans les règlements comme un facteur à considérer pour évaluer les risques d'évasion. Il semble toutefois que l'inclusion de cette disposition dans le projet de loi lui-même pourrait envoyer un message dissuasif beaucoup plus percutant aux contrebandiers et à leurs victimes.

G. Section 7 — Droit d'appel (articles 56 à 65)

Tout comme dans la loi actuelle, certains groupes auraient le droit d'en appeler devant la Section d'appel de l'immigration d'un refus ou d'une mesure de renvoi alors que pour d'autres, ces droits seraient éliminés ou restreints.

En règle générale, les répondants des membres de la catégorie de la famille auraient le droit d'en appeler d'un refus; les résidents permanents et les réfugiés au sens de la Convention pourraient interjeter appel d'une mesure de renvoi tout comme les étrangers qui auraient perdu leur statut de résident permanent. Un appel pourrait porter sur une question de droit ou de fait ou sur des motifs d'ordre humanitaire. Le ministre pourrait également en appeler pour des motifs de droit ou de fait de toute décision rendue dans le cadre d'une enquête. La section devrait tenir compte de l'intérêt supérieur de tout enfant directement touché par une décision.

D'autre part :

1. La Section d'appel de l'immigration ne pourrait tenir compte de motifs d'ordre humanitaire que si elle était convaincue que les personnes concernées étaient, au sens des règlements, des répondants et des membres de la catégorie de la famille. Cela permettrait de clarifier les dispositions en vigueur. Les répondants rejetés pour fausse déclaration ne pourraient en appeler que si ces fausses déclarations concernaient un époux, un conjoint de fait ou un enfant.

2. Ne serait pas entendue la personne qui en appellerait de la perte du statut de résident permanente en raison du défaut de respecter les conditions de résidence. L'appel serait traité sur dossier et l'appelant pourrait présenter ses observations.

3. Aucun appel ne pourrait être formé par l'étranger interdit de territoire pour sécurité, atteinte aux droits de la personne, grande criminalité au Canada ayant entraîné une peine d'emprisonnement d'au moins deux ans, ou criminalité organisée. Cette disposition est plus restrictive que le régime actuel (le projet de loi décrit le critère pour chacun de ces termes à la section 4).

4. Comme c'est actuellement le cas, les personnes qui auraient été visées par un certificat de sécurité qui n'aurait pas été annulé par la Cour fédérale n'auraient pas droit à une enquête et n'auraient pas droit d'appel.

La limitation des droits d'appel en raison de la grande criminalité est une disposition qui se démarquerait radicalement du système actuel, en vigueur depuis l'adoption du projet de loi C-44 en 1995. Actuellement, les résidents permanents qui ont été déclarés coupables d'une infraction entraînant un emprisonnement maximal égal ou supérieur à dix ans ne sont pas autorisés à interjeter appel devant la Section d'appel de l'immigration si le ministre établit qu'ils constituent un danger pour le public au Canada. La procédure administrative menant à cette décision s'amorce dans les bureaux locaux et la décision est prise à Ottawa. Elle implique l'étude pondérée d'un certain nombre de facteurs concernant le crime, les circonstances et le délinquant. Cette procédure est, dans le projet de loi, remplacée par le fait objectif d'un emprisonnement d'au moins deux ans.

Autre écart par rapport à la loi actuelle : l'élimination du droit d'appel devant la Section d'appel pour les personnes interdites de territoire aux motifs de la sécurité, du crime organisé ou d'atteinte aux droits de la personne. Actuellement, à moins qu'il n'existe un certificat de sécurité, ces personnes ont le droit d'en appeler.

La Section d'appel de l'immigration ne pourrait réviser la décision rendue sur un appel que s'il y avait eu manquement aux principes de justice naturelle et si la personne concernée était toujours au Canada. Par conséquent, la production de nouveaux éléments de preuve ne pourrait justifier une révision.

H. Section 8 — Contrôle judiciaire (articles 66 à 69)

Le contrôle judiciaire exercé par la Cour fédérale serait maintenu pour toute mesure prise dans le cadre de la loi actuelle. En vertu de celle-ci, les litiges qui concernent les décisions prises par un agent des visas outremer n'exigent pas le dépôt d'une demande d'autorisation devant la Cour fédérale. Cette disposition serait modifiée de sorte que toutes les demandes de contrôle judiciaire devraient dorénavant être autorisées. Autrement, les règles qui régissent la demande de contrôle judiciaire, et le contrôle lui-même, seraient pratiquement identiques à ce qui est prévu par la loi actuelle.

Il est important de noter que les personnes (y compris celles qui appartiennent aux nouvelles catégories décrites ci-dessus) à qui on refuserait le droit d'en appeler d'une mesure de renvoi continueraient à avoir le droit de faire une demande de contrôle judiciaire, avec l'autorisation du tribunal.

I. Section 9 — Examen de renseignements à protéger (articles 70 à 81)

1. Examen à la demande du ministre et du solliciteur général

La loi actuelle contient des dispositions permettant de traiter les cas de renvois fondés sur des documents confidentiels que le gouvernement tient à traiter comme tels, en tout ou en partie. Dans ces cas, le solliciteur général et le ministre de la Citoyenneté et de l'immigration préparent un rapport conjoint ou signent un certificat alléguant que la personne est interdite de territoire et précisant les motifs. S'il s'agit d'un résident permanent, le rapport est déposé devant le Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité qui enquête sur les motifs fondant la décision et adresse ses conclusions au gouverneur en conseil. Ce dernier, s'il souscrit au rapport, enjoint au ministre de délivrer un certificat et la personne peut être renvoyée.

Pour les résidents non permanents, le solliciteur général et le ministre déposent à la Cour fédérale le certificat pour examen par le juge en chef ou par un juge désigné qui peut l'entériner ou l'annuler. Chaque type de procédure est assorti de dispositions particulières sur la confidentialité. Le juge peut examiner l'affaire en l'absence de la partie en cause; celle-ci reçoit alors un résumé de la preuve.

Le projet de loi C-31 éliminerait tout écart de procédure entre les résidents permanents et les autres. Les étrangers, quel que soit leur statut, recevraient un certificat établi conjointement qui a été examiné par la Cour fédérale. La plupart des dispositions relatives à cette procédure seraient identiques à celles que prescrit la loi actuelle, mais pourraient inclure en outre l'avis de danger que devrait produire le ministre pour justifier la déportation d'un réfugié. Une nouvelle disposition enjoindrait au juge de procéder, dans la mesure où les circonstances et les considérations d'équité et de justice naturelle le permettraient, sans formalisme et en procédure expéditive.

2. Détention

Sous le nouveau régime, le résident permanent visé par le certificat mentionné ci-dessus pourrait être mis en détention si les ministres avaient des motifs raisonnables de croire qu'il constituerait un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui ou qu'il serait improbable qu'il comparaisse. Tout résident non permanent visé à un certificat devrait être mis en détention.

Dans les 48 heures suivant le début de la détention d'un résident permanent, le juge entreprendrait le contrôle des motifs qui la justifient, puis au moins une fois tous les six mois, ou plus fréquemment s'il le jugeait utile. La loi actuelle continuerait à s'appliquer aux autres personnes mises en détention

dans ces circonstances. Ces personnes pourraient demander leur mise en liberté au ministre, si elles voulaient quitter le Canada, ou au juge, si la mesure de renvoi les visant n'avait pas été exécutée dans les 120 jours suivant la décision de la Cour fédérale sur le certificat. Le juge pourrait alors ordonner la mise en liberté si le renvoi n'était pas envisagé et si la mise en liberté ne constituait pas un danger pour la sécurité nationale ou la sécurité d'autrui.

3. Examen dans le cadre d'une enquête, d'un contrôle de détention, d'un appel en matière d'immigration et d'une demande de contrôle judiciaire

Les dispositions de la loi en vigueur sur la confidentialité s'appliquant aux audiences de la Section d'appel de l'immigration, aux contrôles de la détention ou à certains contrôles judiciaires seraient regroupées; des règles de confidentialité concernant les enquêtes viendraient s'y ajouter. (Aucune disposition de cette nature ne s'applique actuellement aux enquêtes). Dans chaque cas, le ministre pourrait faire une demande de non-divulgation de l'information. Les règles énoncées pour le traitement des certificats par la Cour fédérale s'appliqueraient, avec les adaptations nécessaires, la mention de juge valant mention de la personne présidant l'audience. Dans le cadre des procédures de contrôle judiciaire, le juge ne serait pas tenu de fournir un résumé à la personne concernée, sans doute parce que celle-ci aurait déjà en main le dossier relatif à la décision.

J. Section 10 — Dispositions générales (articles 82 à 87)

Cette section maintiendrait les dispositions actuelles établissant que des prêts peuvent être consentis. Les règlements porteraient sur les catégories de bénéficiaires et les fins auxquelles ces prêts peuvent être consentis.

La délivrance de cartes d'assurance sociale indiquant que le titulaire est tenu d'obtenir une autorisation pour occuper un emploi au Canada se poursuivrait.

L'article 84 autoriserait l'incorporation par renvoi de documents qui n'émanent pas du gouverneur en conseil, conformément à la loi en vigueur. L'incorporation ne conférerait pas aux documents valeur de règlement. Ces documents pourraient par exemple comprendre les normes externes permettant d'évaluer le niveau d'étude ou les qualifications professionnelles.

Enfin, comme le prévoit la loi actuelle, le ministre serait tenu de déposer son rapport devant le Parlement au plus tard le 1er novembre de chaque année. Ce rapport combinerait un rapport annuel et le rapport intitulé aujourd'hui « rapport sur les niveaux », lequel établit les niveaux d'immigration projetés pour l'année suivante. Pour l'année précédente, l'information fournie préciserait le nombre d'étrangers sélectionnés dans les diverses catégories, des renseignements sur les accords conclus avec les provinces, le nombre de permis délivrés, le nombre de personnes autorisées par le ministre à entrer au Canada et à y séjourner pour des motifs d'ordre humanitaire, ainsi que des renseignements sur les prêts.

PARTIE 2 : PROTECTION DES RÉFUGIÉS

A. Section 1 — Notion d'asile, de réfugié au sens de la Convention et de personne à protéger (articles 88 à 92)

Cette section commence par les trois définitions suivantes : « asile », « réfugié au sens de la Convention » et « personne à protéger ». La définition de « réfugié au sens de la Convention » ne changerait pas. Le terme général « asile » décrit la protection accordée aux diverses catégories de personnes protégées en vertu de la nouvelle loi; dans la loi actuelle, seuls les réfugiés au sens de la Convention sont reconnus.

Une « personne à protéger » pourrait appartenir à une catégorie de personnes reconnues par règlement ou selon la loi. À un ajout près, cette définition refléterait étroitement la définition actuelle de « demandeurs non reconnus du statut de réfugié au Canada ». Cette catégorie offrirait aux

demandeurs du statut de réfugié que la Commission de l'immigration et du statut de réfugié n'a pas reconnus comme des réfugiés au sens de la Convention la possibilité de demander au ministère qu'il tienne compte des motifs généraux fondés sur le risque.

La définition équivalente que proposent les règlements actuels d'une « personne à protéger » est élargie dans le projet de loi par la mention des étrangers pour lesquels il existe des raisons substantielles de croire qu'ils seraient soumis à la torture s'ils étaient renvoyés dans leur pays d'origine. Même si on tenait compte de cet ajout, le critère resterait très strict. La personne devrait être exposée à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou de peines cruels et inusités. Néanmoins, le risque devrait être de *nature personnelle* (au sens où d'autres personnes se trouvant dans ce pays ne seraient pas exposées au même risque) et exister *en tout lieu de ce pays*. Ce risque ne pourrait résulter de sanctions légitimes, sauf celles infligées au mépris des normes internationales (« persécution » et non « poursuite ») ni être lié à l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats. L'application de ces critères par les agents ministériels a donné lieu à un taux d'acceptation très bas.

L'ajout des « personnes à protéger » à la définition de « réfugiés au sens de la Convention » s'avère nécessaire si on veut regrouper la plupart des décisions de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié qui sont fondées sur le risque. Cette stratégie a reçu l'appui de nombreux observateurs du système, y compris celui exprimé par le Comité permanent de la citoyenneté et de l'immigration dans ses deux derniers rapports. Ainsi, bien qu'il semble que les modifications proposées aient tendance à étendre la portée de la notion de « réfugié », elles codifient tout simplement les mécanismes dont disposent, depuis quelque temps, les demandeurs du statut de réfugié.

Les demandes d'asile pourraient, comme c'est le cas actuellement, être faites à l'extérieur ou à l'intérieur du Canada. Dans le premier cas, la demande serait traitée comme une demande d'immigration en vertu de la partie 1 de la nouvelle loi. Les demandes faites au Canada seraient adressées à la Commission de l'immigration; en cas d'accueil de leur demande, la plupart des demandeurs pourraient demander le statut de résidents permanents en vertu de la Partie 1, comme c'est le cas actuellement(19).

B. Section 2 — Réfugiés et personnes à protéger (articles 93 à 106)

1. Demande d'asile

Ainsi que cela se produit maintenant, une personne au Canada pourrait demander asile en vertu de la nouvelle loi si elle n'est pas sous le coup d'une mesure de renvoi. Les dispositions de la Partie 1 continueraient à s'appliquer et comprendraient, par exemple, des questions telles que la détention, les définitions relatives à l'interdiction de territoire (sécurité, grande criminalité, etc.) ainsi que le processus d'octroi de certificat décrits ci-dessus.

2. Contrôle de la recevabilité de la demande d'asile

Le concept de la recevabilité de la demande d'asile serait maintenu et resterait de la compétence des agents ministériels. En vue d'accélérer le processus, l'agent désigné devrait prendre une décision dans le délai fixé par règlement(20). À l'issue de ce délai, si l'agent n'avait pas trouvé la demande irrecevable, s'il avait dû surseoir à son étude parce que la Section de l'immigration avait reçu un rapport négatif sur lequel elle devait statuer ou encore si la personne avait été accusée de crime grave (21), la demande serait réputée avoir été transmise à la Section de la protection des réfugiés (l'ancienne Section du statut de réfugié) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (22).

À une importante exception près, le critère de non-recevabilité ne serait pas modifié. Ainsi, les demandes d'asile de ceux qui ont été reconnus ailleurs (et qui peuvent y être renvoyés) et au Canada, de ceux dont la demande a déjà été déclarée irrecevable ou qui se sont désistés ou qui ont retiré leur revendication,(23) de ceux qui viennent de pays désignés (c'est-à-dire considérés comme « sûrs ») et de ceux dont la demande n'est pas recevable pour des motifs de sécurité, d'atteinte aux droits de la

personne, de grande criminalité ou d'activités criminelles organisées, continueraient à être irrecevables.

Selon la loi actuelle, les demandeurs qui présentent une deuxième demande après que la première a été refusée, et qui ont quitté le Canada, doivent attendre 90 jours. En vertu du projet de loi, ils ne pourraient pas s'adresser à la Commission, et ils n'auraient droit qu'à une évaluation du risque avant renvoi par un agent gouvernemental, pourvu qu'ils aient été à l'extérieur du pays depuis un an.

En ce qui concerne l'irrecevabilité pour grande criminalité, le ministre peut, selon la loi actuelle, fournir un avis à l'effet que la personne en cause constitue un danger pour la sécurité publique au Canada. La nouvelle loi ne comporterait pas cette disposition. Une demande d'asile serait à l'avenir irrecevable si le demandeur avait été déclaré coupable au Canada d'une infraction punissable par une peine d'emprisonnement égale ou supérieure à 10 ans *et* si la peine imposée avait été de plus de deux ans (quelles que soient les circonstances); si l'infraction avait été commise à l'étranger, elle devrait équivaloir à une infraction commise au Canada entraînant une peine maximale d'emprisonnement égale ou supérieure à dix ans.

Comme dans la loi actuelle, les règlements pourraient préciser les pays « sûrs » où les demandeurs d'asile pourraient être refoulés(24). Les facteurs dont le gouverneur en conseil devrait tenir compte en établissant une telle liste resteraient inchangés, à l'exception d'un renvoi aux pays membres de la Convention contre la torture qui se conforment aux dispositions de cette convention.

3. Interruption de l'étude de la demande d'asile

En vertu de la loi actuelle, le concept d'irrecevabilité ne s'applique en permanence que s'il s'agit de criminalité. Le projet de loi établit que l'étude d'une demande pourrait être interrompue pour tout motif lié à l'irrecevabilité, notamment si l'information pertinente n'avait pas été portée à l'attention de l'agent avant que le cas ne soit déféré, si la personne avait été accusée d'un crime grave ou si un rapport avait été déposé à la Section de l'immigration à des fins de constat d'interdiction de territoire, notamment pour des raisons de sécurité, de grande criminalité, etc. La présentation erronée d'un fait important ou la réticence sur un fait ayant une incidence sur la recevabilité mettrait également un terme à l'étude de la demande et annulerait toute décision.

Comme à l'heure actuelle, seule la décision portant sur la première demande serait valide en cas de demandes multiples par la même personne; les demandes subséquentes ne seraient pas prises en considération ou leur étude serait interrompue.

4. Procédure d'extradition

La procédure d'extradition relative à une infraction à une loi fédérale entraînant une peine d'emprisonnement maximale égale ou supérieure à 10 ans aurait préséance sur toute demande d'asile. Si un arrêté d'extradition était rendu, la demande d'asile faite par la personne en cause serait réputée être rejetée parce que cette personne aurait commis un crime grave de nature non politique avant son admission(25). Aucune demande d'asile ne serait autorisée une fois l'arrêté d'extradition prononcé. Toute révision de la décision serait entreprise sous le régime de la *Loi sur l'extradition*.

5. Étranger sans papiers

On a fait remarquer que les demandeurs n'ayant pas coopéré à l'établissement de leur identité étaient passibles de détention. Une fois qu'elle aurait reçu la demande d'asile, la Section de la protection des réfugiés serait tenue d'examiner la question des documents. Elle devrait tenir compte du fait qu'un demandeur d'asile ne serait pas en possession des documents établissant son identité, n'aurait pas entrepris des démarches raisonnables pour les obtenir et ne pourrait fournir d'explication raisonnable de la situation, lorsqu'elle évaluerait sa crédibilité. De toute évidence, l'adoption de telles mesures dissuasives viserait à prévenir la destruction de documents et les tentatives de dissimulation de l'identité véritable.

6. Décision sur la demande d'asile et fin de l'asile

Comme à l'heure actuelle, si la section estimait que la demande d'asile n'était pas fondée sur des motifs crédibles, elle devrait le signaler par écrit. Pareille déclaration n'aurait pas de conséquence légale, comme elle en a en vertu de la loi actuelle, mais pourrait, sur le plan administratif, laisser entendre aux agents qu'il faudrait compter le renvoi parmi les priorités.

Sous le régime de la loi actuelle, la fin de l'asile doit faire l'objet d'une demande présentée par le ministre à la Section de la protection des réfugiés. En vertu du projet de loi C-31, c'est la section elle-même qui rejetterait une demande d'asile en application des critères d'extinction du statut de réfugié, qui restent inchangés(26). Cette modification reposerait sur la présomption que la section *aurait reconnu* le statut de réfugié de la personne si ce statut n'avait pas pris fin. Le ministre continuerait à avoir le droit de demander la fin de l'asile en tout temps après la reconnaissance du statut de réfugié.

7. Annulation par la Section de la protection des réfugiés

Actuellement, le ministre doit obtenir du président de la Commission l'autorisation de demander l'annulation du statut de réfugié d'un étranger. En vertu du projet de loi, cette demande d'annulation pourrait se faire de plein droit. Les critères resteraient les mêmes, sauf la fraude, qui serait supprimée des motifs invoqués dans le projet de loi. L'incidence de cette omission semble toutefois négligeable compte tenu des énoncés « présentation erronée sur un fait important ou réticence sur ce fait ». Le projet de loi ne dit rien du quorum requis pour accueillir une telle demande, qui est actuellement de trois membres; néanmoins, il résulte du paragraphe 160(3) que le président de la Commission pourrait préciser le quorum pour chaque audience.

8. Appel devant la Section d'appel des réfugiés

Depuis l'élaboration du système de détermination du statut de réfugié au milieu des années 80, les groupes de défense des réfugiés ont critiqué vivement l'absence de tout mécanisme d'appel. Le projet de loi instituerait une nouvelle instance au sein de la Commission — la Section d'appel des réfugiés — dont le mandat serait d'entendre les appels émanant des demandeurs évincés ou du ministre(27). L'éventail des motifs serait large : questions de droit, de fait ou mixtes. Par contre, il n'y aurait pas d'audience et l'appel serait fondé sur les comptes rendus des délibérations de la Section de la protection des réfugiés et sur les observations des parties.

La Section d'appel des réfugiés pourrait confirmer la décision originale, y substituer sa propre opinion (sauf si elle estimait qu'une audience s'imposait ou si l'appel était interjeté par le ministre et portait sur la crédibilité du demandeur) ou renvoyer l'affaire pour révision, avec toute directive jugée pertinente, à la Section de la protection des réfugiés.

C. Section 3 — Examen des risques avant renvoi (articles 107 à 109)

1. Protection

Sous réserve de certaines exceptions et restrictions et conformément aux règlements, les personnes qui sont sous le coup d'une mesure de renvoi exécutoire pourraient s'adresser au ministre pour demander protection(28). Les exceptions concerneraient les gens pour lesquels la décision d'extradition aurait été prise en vertu de la *Loi sur l'extradition* et ceux dont la demande d'asile ne pourrait être acceptée parce qu'ils pourraient être renvoyés dans un tiers pays sûr.

Si la demande était irrecevable pour d'autres motifs ou avait été abandonnée, retirée ou rejetée, le demandeur d'asile qui aurait quitté le Canada et y serait revenu devrait attendre un an avant l'examen. Il s'agirait d'un changement important par rapport à la loi en vigueur, qui permet à ceux qui quittent le Canada de présenter une deuxième demande 90 jours après la première(29). Le projet de loi n'autoriserait l'évaluation du risque qu'avant renvoi; pour les demandeurs d'asile dont la demande aurait été rejetée auparavant, ne seraient recevables que les éléments de preuves recueillis

ultérieurement ou ceux qui n'étaient pas raisonnablement accessibles au moment de l'audience. Les demandeurs faisant partie de ces catégories et dont la demande serait accueillie pourraient demander un statut de résident permanent.

Les personnes dont la demande serait trouvée irrecevable au motif de la sécurité, de l'atteinte aux droits de la personne, de la grande criminalité ou de la criminalité organisée, ou qui auraient été exclues de la protection de la Convention pour des motifs graves (voir l'annexe au projet de loi), feraient l'objet d'une évaluation visant à déterminer si elles constituent un danger pour le public au Canada ou si l'autorisation de séjour serait contraire à l'intérêt national. Si la demande de protection était accordée dans de telles situations, ce serait par sursis d'exécution de la mesure de renvoi. Le renvoi ultérieur, fondé sur un changement de circonstances dans le pays d'origine du demandeur d'asile, ne serait donc pas exclu.

Pour les gens dont la demande n'est pas recevable au motif de la grande criminalité, cette étape représenterait la première évaluation du danger qu'ils constituent pour la société. Par contre, pour les gens dont la demande est jugée irrecevable pour des motifs de sécurité, d'atteinte aux droits de la personne ou d'activités criminelles organisées, cette étape représenterait la *deuxième* occasion où l'intérêt national serait considéré. Cette différence tient au fait que la mesure de l'intérêt national fait partie des critères d'interdiction de territoire énoncés à la section 4 de la partie 1 du projet de loi.

2. Principe du non-refoulement

L'article 108 énonce le principe fondamental de la *Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés*, à savoir le non-refoulement (non-renvoi) d'une personne vers un pays où elle craint d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques. Il faut ajouter à ces motifs le risque de torture ou d'autres peines ou traitements cruels ou inusités. Tout comme dans la loi actuelle, ce principe n'empêcherait pas le refoulement de certains groupes : les grands criminels qui menacent la société canadienne et les personnes dont la demande serait irrecevable pour des raisons de sécurité, d'atteinte aux droits de la personne ou d'activités criminelles organisées, si leur séjour au Canada était contraire à l'intérêt national, compte tenu de la nature et de la gravité des actes qu'ils ont commis et des dangers qu'ils constitueraient pour la sécurité du Canada. Les règlements régiraient les demandes de protection.

PARTIE 3 : EXÉCUTION

A. Organisation d'entrée illégale au Canada (articles 110 à 114)

L'infraction actuelle qui consiste à organiser sciemment l'entrée au Canada de personnes non munies des documents requis serait retenue, mais elle serait assortie de pénalités plus sévères. L'auteur d'une infraction visant moins de dix personnes serait passible d'une amende maximale de 500 000 $ (au lieu de 100 000 $) ou d'un emprisonnement maximal de 10 ans (au lieu de 5), ou des deux. Une disposition nouvelle ferait passer cette pénalité, en cas de récidive, à une amende d'un million de dollars ou à un emprisonnement de 14 ans, ou aux deux peines. Les pénalités seraient également accrues pour les mises en accusation par procédure sommaire.

L'auteur de l'infraction visant un groupe de dix personnes au plus serait passible d'une amende maximale d'un million de dollars ou d'une peine d'emprisonnement à perpétuité, ou des deux. Comme sous le régime de la loi actuelle, le consentement du Procureur général du Canada serait requis avant d'engager une poursuite (mais on n'exigerait plus que ce consentement soit personnel et signifié par écrit).

Une nouvelle disposition viserait le « trafic de personnes ». Elle interdirait l'organisation de l'entrée de personnes au Canada par menace, force, enlèvement, fraude, tromperie et coercition. Quiconque accueillerait ou hébergerait ces personnes commettrait également l'infraction. Le débarquement de personnes en mer continuerait à être considéré comme une infraction.

Une nouvelle disposition établirait une liste de facteurs aggravants dont le tribunal devrait tenir

compte lorsqu'il prononcerait sa sentence en vertu de ces dispositions. Des facteurs tels que le tort causé (y compris la mort), l'intervention d'une organisation criminelle, l'intention de tirer profit de l'infraction et le traitement infligé aux personnes, notamment en ce qui touche leur santé, seraient tous pertinents pour ce qui est de la sévérité de la peine infligée.

B. Infractions relatives aux documents (articles 115 et 116)

Les dispositions portant sur les infractions relatives aux documents seraient clarifiées et leur portée étendue; des peines sévères seraient infligées. L'imposition de la peine devrait tenir compte de facteurs aggravants tels que l'intervention d'une organisation criminelle ou l'intention de tirer profit de l'infraction.

C. Infractions générales (articles 117 à 122)

Le projet de loi maintiendrait les infractions générales suivantes : tentative d'échapper à la détention, embauche d'une personne non autorisée à travailler, présentation erronée de faits importants, refus de répondre à des questions, méfaits commis par un agent dans l'exercice de ses fonctions; toutefois, les peines seraient, en général, considérablement augmentées. L'instigation à une fausse déclaration qui, sous le régime de la loi actuelle, se limite à la demande d'asile, serait incluse ici.

D. Produits de la criminalité (articles 123 à 125)

De nouvelles dispositions interdiraient la possession de tout bien ou produit obtenu par perpétration des principales infractions énoncées dans la Loi telles que celles qui se rapportent, notamment, à la contrebande et au trafic, aux documents et aux fausses présentations. La possession des produits du recyclage de l'argent découlant de ces infractions serait également interdite. Les agents doubles seraient protégés.

E. Règles visant les poursuites (articles 126 à 129)

Comme c'est actuellement le cas des demandeurs d'asile arrivés directement ou indirectement au Canada en provenance du pays duquel ils cherchent à être protégés, toute poursuite intentée en raison des infractions commises à l'égard de leur arrivée et de l'examen de leur cas serait différée, ou abandonnée si l'asile était accordé. L'expression « ou indirectement » est nouvelle.

F. Confiscation (article 130)

Cet article permettrait à un tribunal ayant déclaré une personne coupable d'une infraction d'ordonner la confiscation de tous les biens infractionnels. Les règlements, sous le régime de la nouvelle loi, régiraient des questions qui font l'objet de plusieurs dispositions de la loi actuelle.

G. Agents d'application de la loi (articles 131 à 135); agents de la paix (articles 136 et 137)

Ces articles conféreraient aux agents d'exécution les pouvoirs d'exercer leurs fonctions, notamment ceux d'exiger une preuve d'identité, d'examiner les documents, de fouiller les personnes et leurs effets, de saisir des objets et des véhicules, de faire prêter serment, etc. Un certain nombre d'agents seraient des agents de la paix investis de l'autorité d'exécuter les mandats et d'arrêter les délinquants.

H. Contraventions (article 138)

En vertu des procédures établies dans cet article et dans les règlements, les poursuites à l'égard des infractions désignées par règlement pourraient débuter par une contravention.

I. Créances de sa Majesté (articles 139 à 141)

Ces articles établissent des mécanismes permettant au ministre de recouvrer les créances du gouvernement, notamment par saisie-arrêt. Ils faciliteraient le recouvrement des sommes dues par les répondants en défaut.

J. Dispositions applicables aux transporteurs (articles 142 à 147)

Les mesures relatives aux transporteurs, qui s'étendent sur des pages dans la loi actuelle, seraient ramenées à six articles dans la nouvelle loi. Les règlements devraient donc être étoffés : ils définiraient les termes; établiraient les droits et les obligations des transporteurs; préciseraient les éléments permettant au ministre d'exiger d'un transporteur qu'il fournisse des installations et de l'équipement (vraisemblablement des installations de détention); énonceraient les procédures à suivre en cas de saisie d'un véhicule; etc. Une nouvelle disposition du projet de loi permettrait à une société aérienne de fournir l'information prévue sur les passagers aux agents pour leur permettre d'identifier les personnes interdites de territoire au Canada ou visées par un mandat d'arrêt. La compagnie aérienne serait tenue d'informer les passagers de la divulgation de toute information.

PARTIE 4 : COMMISSION DE L'IMMIGRATION ET DU STATUT DE RÉFUGIÉ

A. Composition de la Commission (articles 148 à 153)

Comme l'a fait voir l'étude descriptive des dispositions du projet de loi présentée ci-dessus, le rôle de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié serait élargi et la plupart de ses sections seraient renommées. La Section d'arbitrage deviendrait la Section de l'immigration; la Section du statut de réfugié deviendrait la Section de la protection des réfugiés et un nouvel organisme d'appel, la Section d'appel des réfugiés, serait institué.

Les membres seraient toujours nommés par le gouverneur en conseil et ceux de la Section de l'immigration seraient toujours des fonctionnaires. La nouvelle loi comprendrait une nouvelle disposition exigeant des membres qu'ils ne détiennent pas de charge ni d'emploi incompatible avec leurs fonctions. Une autre nouvelle disposition accorderait l'immunité civile et pénale aux membres agissant dans l'exercice de leurs fonctions et ferait qu'ils ne seraient ni habiles à témoigner ni contraignables au civil. Les autres dispositions resteraient identiques.

B. Siège et personnel (articles 154 et 155)

Un nouveau pouvoir du gouverneur en conseil lui permettrait d'affecter les membres de la Commission (autre que les membres de la Section de l'immigration) à un bureau de district ou à un bureau régional. En outre, le poste du directeur exécutif de la Commission — actuellement comblé par le gouverneur en conseil — serait, sous le régime de la nouvelle loi, intégré à l'effectif de la fonction publique.

C. Présidence de la Commission (articles 156 et 157);
Fonctionnement de la Commission (articles 158 et 159)

Les fonctions du président seraient regroupées et quelque peu élargies. En particulier, il semble que le président contrôlerait mieux la façon dont les membres exécutent leurs tâches et s'acquittent de leurs obligations, y compris l'assignation des tâches administratives. Le président disposerait du nouveau pouvoir de choisir des commissaires coordonnateurs (ce qui est actuellement une attribution du gouverneur en conseil) chargés de préciser les décisions qui serviraient de guides jurisprudentiels et d'édicter des règles de conduite pour les personnes qui comparaitraient devant la Commission. On ne trouve, dans le texte du projet de loi, aucune référence à un poste d'« avocat-conseil » à la Commission » (agent chargé de la revendication) dont il est fait mention dans la loi en vigueur.

D. Attributions communes (articles 160 à 164)

La présente section et la suivante énoncent des droits et des règles de procédures qui seraient d'une grande importance. Une nouvelle disposition permettrait à un seul commissaire de former quorum

pour l'audition d'une affaire. Sauf pour ce qui est de la Section de l'immigration, le président pourrait ordonner qu'une affaire soit entendue par un tribunal de trois commissaires. L'adoption d'une formule de tribunaux à membre unique a été proposée pour la première fois en 1995 et on s'attend à ce que cette formule simplifie considérablement le fonctionnement de la Commission.

Le rôle du représentant du Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, qui agit aujourd'hui à titre d'observateur seulement, prendrait de l'ampleur. Le paragraphe 161(2) du projet de loi permettrait à ce mandataire de participer aux séances touchant les demandeurs d'asile ou les étrangers à qui l'asile aurait été conféré, et d'avoir accès aux renseignements présentés en preuve et aux motifs de la décision.

Toutes les décisions devraient être motivées; elles seraient rendues oralement ou par écrit, sauf celles de la Section d'appel des réfugiés, qui seraient toujours rendues par écrit. En cas de rejet de la demande d'asile par la Section de la protection des réfugiés ou si les parties ou les règles en vigueur à la Commission l'exigeaient, la décision devrait être motivée par écrit.

E. Dispositions qui s'appliquent aux sections individuellement (articles 165 à 170)

Actuellement, le rôle que joue le ministre (par l'entremise d'un représentant) pendant une audition portant sur le statut de réfugié est quelque peu restreint. Le projet de loi C-31 éliminerait ces restrictions. Le ministre recevrait avis de toutes les audiences et disposerait s'il comparaissait, des mêmes droits de participation que le demandeur d'asile.

Ainsi qu'il a été noté précédemment, l'appel interjeté par la Section d'appel des réfugiés devrait être formulé par écrit. Le ministre, tout comme la personne en cause, serait autorisé à présenter ses observations. En vertu d'une nouvelle disposition qui devrait renforcer la cohérence dans un système très décentralisé, les décisions sur les questions de droit prises par un tribunal de trois commissaires lieraient la Section de la protection des réfugiés. Par contre, on ignore encore si ce tribunal de trois commissaire serait la norme. La prise de décision par un tribunal constitué d'un seul commissaire ne semblerait pas de nature à favoriser la cohérence.

F. Mesures correctives et disciplinaires (articles 171 à 180)

Ces dispositions régiraient les mesures à prendre à l'endroit des commissaires qui ne seraient plus en état de s'acquitter de leurs fonctions pour cause d'invalidité, ou qui se seraient rendus coupables de manquement à l'honneur ou à la dignité, auraient manqué aux devoirs de leur charge ou se seraient placés en situation d'incompatibilité. La plupart des dispositions du projet de loi sont identiques à celles de la loi en vigueur, à quelques exceptions près. L'une d'entre elles est que sous le régime de la nouvelle loi, l'affaire pourrait être soumise à la médiation si le ministre estimait ce recours approprié et que les parties intéressées, en plus de la partie en cause, pourraient participer à l'enquête selon les modalités établies par le juge. La décision finale, comme sous le régime de la loi actuelle, reviendrait au gouverneur en conseil, qui pourrait prendre toute mesure corrective recommandée par le juge ou en substituer une autre. Le gouverneur en conseil conserverait toutefois le droit de révoquer les commissaires. Puisque le président de la Commission serait celui à qui il reviendrait de demander la tenue d'une enquête, le maintien de cette prérogative conférerait au gouverneur en conseil la possibilité de révoquer le président si cela s'avérait nécessaire.

PARTIE 5 : DISPOSITIONS TRANSITOIRES, MODIFICATIONS CORRÉLATIVES, MODIFICATIONS CONDITIONNELLES, ABROGATION ET ENTRÉE EN VIGUEUR (articles 181 à 269)

Même si l'actuelle *Loi sur l'immigration* était abrogée, les nombreuses dispositions régissant l'examen et le contrôle des fonds d'investissement des immigrants resteraient en vigueur.

La façon de traiter les affaires en cours peut donner lieu à controverse lorsqu'une loi est remplacée. Le projet de loi C-31 prévoit qu'en règle générale toutes les affaires en instance ou en cours sous le régime de la loi actuelle seraient régies par les dispositions de la nouvelle loi et assignées à la

nouvelle section compétente. Toutefois, les procédures introduites devant la Section du statut de réfugié et la Section d'appel de l'immigration sous le régime de la loi actuelle seraient, dès lors que des éléments de preuve de fond auraient été présentés, mais pour lesquelles aucune décision n'aurait été prise, régies par les dispositions de cette loi.

Les cas de réfugiés pour lesquels une audience aurait déjà commencé devant la Section du statut de réfugié ne tomberaient pas sous le régime du nouveau processus d'appel. Lorsque des décisions ont auraient été prises par la Section du statut de réfugié au moment où la nouvelle loi entrerait en vigueur, ces décisions ne seraient pas susceptibles d'appel.

Les personnes dont les appels seraient en cours de traitement à la Section d'appel de l'immigration et qui n'auraient pas les mêmes droits d'appel en vertu des dispositions de la nouvelle loi perdraient leur droit d'appel à moins qu'on ait déjà sursis aux mesures de renvoi s'appliquant à elles.

Les règlements pourraient régir la transition et porter notamment sur les catégories d'étrangers qui seraient assujetties à tout ou partie de la présente loi ou de l'ancienne loi. Ce pouvoir pourrait être utilisé dans le cas de groupes dont le nom diffère dans l'ancienne et la présente lois (« les visiteurs », par exemple) ou pour régler les situations particulières de la période de transition qui ne seraient pas couvertes de manière adéquate par la règle générale.

La plupart des modifications corrélatives consistent à modifier les renvois à la *Loi sur l'immigration* et à d'autres lois et à les remplacer par des renvois à la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. D'autres résultent des changements qui élimineraient les fonctions du Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité ou toucheraient la *Loi sur la citoyenneté*(30). La définition d'« infraction de criminalité organisée » figurant dans le Code criminel serait modifiée pour inclure les infractions répertoriées dans la nouvelle loi, y compris les dispositions sur la contrebande et le trafic.

COMMENTAIRE

En règle générale, les réactions de la presse au projet de loi, au moment où celui-ci a été déposé, étaient positives. La perspective d'un système de reconnaissance du statut de réfugié plus expéditif et « plus strict » a été bien reçue, tout comme la volonté de mettre un terme aux abus du système, et ce, même si certaines des propositions les plus encensées se trouvaient déjà, de fait, dans la loi actuelle. La proposition d'accroître les pénalités pour la contrebande de personnes a été louangée, bien que certaines personnes aient fait remarquer que les pénalités étaient déjà très sévères et que, de toute façon, les organisateurs étaient rarement en territoire canadien. Un certain nombre de commentateurs ont parlé d'un projet de loi équitable et raisonnable, même si certains ont laissé entendre qu'il n'allait pas assez loin. Le présumé élargissement de la portée de la protection accordée aux réfugiés a été mis en doute.

Ainsi qu'il a été noté précédemment, la plus grande partie de la couverture médiatique n'a pas distingué, néanmoins, entre les dispositions réellement contenues dans le projet de loi, celles que le gouvernement a annoncées dans le cadre des nouveaux règlements, et les changements administratifs. Les changements réglementaires apportés à la catégorie de la famille, par exemple, auraient pu l'être n'importe quand. L'annonce du fait que les vérifications de sécurité et des antécédents criminels des demandeurs du statut de réfugié auraient lieu à leur arrivée plutôt que lors de la demande de résidence permanente, comme c'est le cas actuellement, est de nature administrative. De toute évidence, il s'agit d'un changement qui aurait pu être fait n'importe quand dans le passé.

Ceux qui ont commenté le regroupement de la plupart des études du risque à la Commission de l'immigration et du statut de réfugié se sont généralement montrés positifs, même si les restrictions imposées au droit d'appel ont reçu un accueil mitigé. On a noté, dans le texte du projet de loi, la grande portée des pouvoirs réglementaires, et souligné le fait que les règlements échappent davantage (sinon totalement) à l'attention du public que le projet de loi.

Les groupes de défense des réfugiés ont estimé que le resserrement des règles, particulièrement en ce qui a trait aux demandeurs du statut de réfugié, découlait d'une réaction exagérée à l'arrivée d'immigrants chinois l'été dernier et ils ont utilisé le terme « draconien ». Ces groupes se sont demandé si les nouvelles dispositions terniraient la réputation de pays d'accueil que le Canada a acquise à l'endroit des nouveaux venus. Certains se sont dits soucieux du fait que le projet de loi pourrait affaiblir les mécanismes de protection des réfugiés. Le raisonnement du ministre, qui a laissé entendre qu'il existait un lien entre les demandeurs du statut de réfugié d'une part et la criminalité et les dangers pour la sécurité d'autre part, a été décrié. Par contre, la proposition d'adoption d'un appel pouvant être logé au mérite par les réfugiés a été bien accueillie.

Voici quelques autres caractéristiques du projet de loi que les groupes de défense des réfugiés pourraient fort bien remettre en question dans les mois qui viennent :

- la détention pour des motifs liés à l'identité pourrait, en théorie, se poursuivre pendant une longue période;
- l'évaluation du risque devrait être menée par des agents ministériels plutôt que par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, puisque c'est au ministère que se trouve l'expertise;
- l'interdiction qu'impose la Convention relativement à la torture est absolue; toutefois, le projet de loi n'empêcherait pas, dans certaines circonstances, le renvoi de personnes dans des pays où ils peuvent être soumis à la torture.

---

(1) Révision de la législation sur l'immigration. *Au-delà des chiffres : L'immigration de demain au Canada*, 1998.

(2) Citoyenneté et immigration Canada, *De solides assises pour le 21e siècle : Nouvelles orientations pour la politique et la législation relatives aux immigrants et aux réfugiés*, 1999.

(3) Bien entendu, il faut souligner que les pouvoirs habilitants de la loi actuelle sont également fort étendus.

(4) Étant donné l'importance des règlements, le gouvernement a indiqué qu'il espère en présenter une version provisoire ou un résumé avant que le Comité de la Chambre des communes n'ait fini d'étudier le projet de loi.

(5) La seule allusion à la démographie se retrouve à l'article 10(2), qui exige du ministre qu'il consulte les provinces à propos des niveaux d'immigration et de la distribution des immigrants au Canada, « compte tenu des besoins [...] démographiques ».

(6) On pourrait se demander pourquoi seuls ceux qui cherchent asile feraient l'objet de cette allusion à la Charte.

(7) Le bulletin accompagnant le projet de loi dispose que le terme « enfant » inclura les personnes de moins de 22 ans (de moins de 19 ans dans la loi actuelle) et que le terme « conjoint de fait » inclura les partenaires de même sexe. Certaines nuances peuvent s'avérer nécessaires pour cette dernière définition en raison des circonstances particulières qui entourent souvent la situation d'immigration.

(8) En vertu de la loi actuelle, un agent peut accepter un candidat dont le nombre de points est juste en dessous du seuil s'il est d'avis que la cote sous-estime la capacité de la personne de s'établir avec succès au Canada. La formulation du projet de loi laisse entendre que les agents pourraient, à l'avenir, jouir d'une plus grande latitude.

(9) La loi porte que : « Sous réserve des règlements, quiconque cherche à entrer au Canada est tenu de se présenter devant un agent d'immigration à un point d'entrée ou à tout autre lieu désigné par l'agent principal en vue de l'interrogatoire visant à déterminer s'il est autorisé à entrer au Canada ou s'il peut y être admis ». Sous le régime du projet de loi, « quiconque cherche à entrer au Canada est tenu de se soumettre au contrôle visant à déterminer s'il peut être autorisé à y entrer et à y séjourner ». Il s'agit là d'un bel exemple de simplification de la formulation des dispositions de la loi actuelle.

(10) La loi actuelle confère ce pouvoir au gouverneur en conseil qui l'a indirectement délégué au ministre. Le critère de l'intérêt public est nouveau.

(11) L'article 24 de la loi actuelle stipule qu'en général, une personne perd le statut de résident permanent lorsqu'elle 1) quitte le Canada avec l'intention de cesser d'y résider en permanence; 2) séjourne à l'étranger plus de six mois par année, sauf si elle convainc un agent qu'elle n'a pas l'intention de cesser de résider au Canada en permanence. Un permis de retour peut être octroyé à un résident qui séjourne à l'étranger.

(12) Projet de loi C-16, la *Loi concernant la citoyenneté canadienne*, déposé à la Chambre des communes le 15 novembre 1999.

(13) L'article 194 du projet de loi établit qu'il ne faudrait pas fournir de carte à ceux qui seraient résidents permanents au moment où la nouvelle loi entrerait en vigueur.

(14) Dans la loi actuelle, les actes visant au renversement d'un gouvernement par la force doivent être perpétrés *au Canada*; le projet de loi éliminerait cette restriction.

(15) Si le projet de loi C-19 entrait en vigueur avant le projet de loi C-31, il y aurait renvoi à cette loi, et non au *Code criminel*. Il est intéressant de noter que la nouvelle disposition éliminerait la possibilité de prescrire qui serait tenu pour une personne de haut rang (voir l'article 265).

(16) Le critère « danger pour la sécurité publique » s'appliquerait à la déportation d'une personne *ayant obtenu le statut* de réfugié. Voir l'article 108.

(17) Cette disposition pourrait viser un nombre limité d'infractions commises à la frontière pour lesquelles un agent prononcerait immédiatement le renvoi d'une personne. À l'heure actuelle, l'agent doit laisser entrer la personne au Canada avant d'amorcer la procédure de renvoi. Un chauffeur en état d'ébriété, par exemple, pourrait être renvoyé immédiatement si cette infraction était précisée.

(18) Actuellement, la loi prévoit un sursis pour contrôle judiciaire, sauf dans certains cas particuliers.

(19) On présume que l'interdiction de demander la résidence permanente sera maintenue pour certaines catégories de personnes.

(20) Le ministère a indiqué que ce délai pourrait être de trois jours.

(21) Le sursis à l'étude de la recevabilité d'une demande d'asile pour un demandeur accusé d'une infraction entraînant une peine maximale égale ou supérieure à dix ans serait une nouvelle disposition.

(22) La restriction quant à la présomption de transfert surprend. L'information relative à la demande devrait de toute façon être transférée sous forme écrite ou électronique à la Commission.

(23) L'ajout de ceux qui se sont désistés de leur revendication est nouveau.

(24) Depuis l'inclusion de cette disposition dans la loi en 1989, aucune liste n'a été dressée.

(25) Voir l'annexe du projet de loi qui contient les clauses d'exclusion de la Convention. L'article F (b) s'appliquerait.

(26) Dans la loi actuelle, ces dispositions figurent au paragraphe 2(2).

(27) Les demandeurs pour lesquels il a été établi que les revendications ont été abandonnées ou retirées n'auraient pas droit d'appel.

(28) Mesure importante parce que les étrangers faisant l'objet d'une mesure de renvoi ne peuvent demander asile.

(29) Les personnes qui n'ont *pas* quitté le Canada peuvent, en théorie, recevoir plusieurs évaluations de risque si elles ne sont pas refoulées.

(30) Un certain nombre de modifications conditionnelles s'appliqueraient si le projet de loi C-16 sur la citoyenneté, et d'autres projets de loi déposés devant le Parlement, recevaient la sanction royale. Le projet de loi C-31 lui-même, une fois promulgué, serait amendé par le projet de loi C-19, la *Loi sur les crimes contre l'humanité*, dès qu'il deviendrait loi, en vue de refléter la terminologie utilisée dans cette dernière loi.

---

1 8ØØ O-Canada

Mise à jour par la Direction générale des services de coordination des communications, de Travaux publics et Services gouvernementaux Canada

Droits d'auteur et avertissements